

国外教育新趋势丛书

YINGGUO DAXUE QUANLI XIETIAO YU ZHIHENG

英国大学权力协调与制衡



郑 文◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



国外教育新趋势丛书



YINGGUO DAXUE QUANLI XIETIAO YU ZHIHENG

英国大学权力协调与制衡

ISBN 978-7-301-16761-8



定价：39.00元



国外教育新趋势丛书

英国大学权力协调与制衡

郑　文　著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

英国大学权力协调与制衡/郑文著．—北京：北京大学出版社，2011.7
(国外教育新趋势丛书)
ISBN 978-7-301-16761-8

Ⅰ.①英…　Ⅱ.①郑…　Ⅲ.①高等教育—研究—英国　Ⅳ.①G649.561

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 198769 号

书　　名：英国大学权力协调与制衡
著作责任者：郑　文　著
责 任 编 辑：叶景春　韩文君
标 准 书 号：ISBN 978-7-301-16761-8/G・2978
出 版 发 行：北京大学出版社(北京市海淀区成府路 205 号　100871)
网　　址：http://www.pup.cn　　电子信箱：zyl@pup.pku.edu.cn
电　　话：邮购部 62752015　发行部 62750672　编辑部 62767346　出版部 62754962
印　刷　者：北京鑫海金澳胶印有限公司
经　销　者：新华书店
787 毫米×1092 毫米　16 开本　15.25 印张　300 千字
2011 年 7 月第 1 版　2011 年 7 月第 1 次印刷
定　　价：39.00 元

序

郑文同志的《英国大学权力协调与制衡》一书要出版了，作为他的博士生指导老师，我非常高兴，特为他的书作序，以示祝贺。

英国的哲学家罗素曾说，“社会科学的根本概念是权力，在同样的意义上，能量是物理学的根本概念”；英国阿什比勋爵明确地指出，“一所大学的兴旺取决于其内部谁在管理”；美国高教专家克拉克曾把学术系统比做权力系统，但是他同时指出，学术权力极端复杂。鉴于此，我对高等教育权力问题也比较关注，我们较早地进行比较高等教育权力的研究和介绍，翻译了多本有关高等教育权力研究的著作，如《高等教育系统——学术组织的跨国研究》、《学术权力——七国高等教育管理体制比较》、《高等教育新论——多学科的研究》和《国际高等教育政策比较研究》等。

郑文同志以“英国大学权力”为主题进行研究，既有较高的理论价值，又有重要的现实意义，同时也存在一定的难度，但他经过自己的刻苦钻研，交出了一份满意的答卷。全书在广泛搜集中外文材料的基础上，首先对社会科学中有关权力研究的成果进行了认真的总结，从多学科的角度，提出了组织结构是权力关系的静态表现，管理过程是组织权力的动态分配的观点，从大学组织与权力的关系，探讨了权力的特性，对高等教育的权力结构、权力来源、权力特质进行了理论上的探讨，就大学组织结构与权力和大学组织过程与权力进行了比较深入的分析。然后进入全书的主题，首先就英国大学权力的历史演变，分三个阶段进行阐述。对英国大学的外部权力，从大学与政府、市场、社会权力关系进行理论分析，重点介绍了英国大学拨款委员会的兴衰和消亡，探讨了作为自治机构的英国大学和英国政府的权力手段，对英国大学的内部权力、英国大学副校长的权力进行重点剖析，并以阿斯顿大学为案例进行比较详细的介绍和分析。最后小结，对中英大学权力进行比较，并对我国大学权力改革提出建议。纵观全书，主要有这样几个特点：

1. 提出了一种新的研究视角。现在权力不但已成为社会科学研究的重要概念，也越来越受到社会各领域的关注。人们习惯于以利益解释人的行为，但利益

是表，权力是里，利益的背后是权力的博弈，所谓利益集团就是权力集团。高等教育权力是错综复杂的，应该将权力作为管理学研究的重要内容。本书提出了高等教育管理研究的新视角，要借鉴社会科学的权力理论研究高等教育管理，构建高等教育权力关系理论和分析模式，明确各权力主体，深入到高等教育管理核心机制中去。

2. 理论创新突出。理论创新主要体现在本书的第二章和第四章。关于大学组织与权力关系的一系列提法颇有新意，对高等教育权力结构、高等教育权力来源、高等教育权力的特质都有自己的独到看法，对大学组织的权力特性、大学组织结构中的权力要素、不同组织结构形式的权力特征、大学决策模式的权力特点、大学管理过程中集权与分权等理论问题的研究，体现了作者的理论功底。在第四章对克拉克的三角形理论进行了深入分析，并在此基础上有了新的发展。此外，作者敢于质疑，大胆指出克拉克的权力分类理论、三角形理论存在的不足。

3. 深入研究了英国大学的微观管理。我国对英国教育管理的研究非常少，对其微观管理的研究就更少了。作者于 2008 年到英国阿伯丁大学做访问学者，深入英国高校现场考察大学管理，访问大学高层管理人员，据此对英国大学基层单位的权力进行了探讨，如英国大学系和学部的权力，各种委员会的管理权力，大学的决策体制、决策实践过程和决策的非正式程序、副校长的权力等都是其他人鲜有涉及的。

4. 占有资料翔实，工作量大。如前所述，国内对英国高等教育的研究较少，相应的中文资料也不多，有关英国高等教育的中文研究资料很少能作为本书的参考，作者基本上是以外文资料为参考完成本书的写作，尤其是书的主体部分——第四、五、六章。这样做起来工作量非常大，必须先广泛收集外文资料，再逐一消化。作者在英国访学的经历对收集大量大学内部运行资料和最新资料帮助很大。

5. 本书以大学权力作为切入点，使我们对英国高等教育管理有了比较全面的了解，全书已触及英国高等教育行政和大学管理的诸多方面。从国内现有的研究成果来看，还未出版过一本以“英国大学权力”为题的专著和译著，从这个角度来说，本书为弥补英国高等教育管理研究的薄弱和不足起到了较大作用。

权力是多学科研究的对象，本书如果更好地运用公共管理学、政治学、法学等多学科理论进行研究，也许会更有助于大学权力分析模型的构建。对英国政府权力手段的探讨还可以更全面一些，对一些弱势的权力主体，如教师、学生的权力也可以专门论述。当然作为一本书，也不可能面面俱到，这些还希望作者、读者更进一步研究和思考。

王承绪

2010 年 9 月于杭州

目　录

第一章　引　　言

一、权力及其研究概述

权力是一种几乎和人类社会一起诞生的充满魔力的社会现象，几乎出现在社会科学的所有分支中，尤其是政治学、社会学、法学、管理学等学科的核心概念，是这些学科的主要研究对象。现代西方学者有关于权力的定义、来源、特征、构成、行使、属性、格局、转移、配置等方面的大量研究成果。对于权力的含义，目前是莫衷一是、众说纷纭。有的学者从马克思（Karl Marx）的观点出发，将权力看做是一种根本性的结构关（Max Weber）系，认为它是无所不在的，是群体而非个体的一个面相；有的站在韦伯（Max Weber）的立场上，认为权力是意向性的，源于个体行动；有的认为任何权力是种种变动不拘的不平等关系的一个面相，任何权力关系都包含反抗；还有的学者从权力的组织来源引出了权力网络，即一系列的制度化关系；福柯的后现代权力理论认为现代权力的存在形态是一种“场力结构”，权力始终处于一种不确定形态，不能被任何人占有。但目前比较流行的还是“甲—乙模式”的权力观念，即甲促使乙做某事的能力。

权力分析成为对社会现象、组织行为、个体表现等进行研究的利器。从研究的目的来看，可分“权力学”的研究和权术的研究。历史上由于权力的神秘性、复杂性、威慑性等特征，人们对权力的研究主要关注怎样获得权力、怎样运用权力、怎样保持权力等，如权谋、权智、权术。古希腊的一些政治学、哲学著作中有极少量的关于权力的论述，如柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》等，但都是非常分散地对权力现象进行描述，并未形成系统的权力学说。第一个

系统、科学地对权力进行研究的是罗素，他的《权力论》论述了不同权力及其表现形式。自此以后权力的研究才慢慢地繁荣起来，如达尔（Robert Dahl）、伯恩斯（James Mac Gregor Barns）、韦伯、克罗齐耶（M. Crozier）等都从不同角度对权力进行了研究。从现在掌握的材料来看，有关权力基本理论的观点主要来自于国外，而以"权力"命名、已经翻译成中文的著作也不多见，只有少数的几本，如《权力的分析》、《权力社会学》、《权力政治学》等。最新可见到的以权力为名的著作是美国丹尼斯·朗（Dennis H. Wrong）的《权力论》，中文版出版于2001年，原著可能于1994出版（中文版没有写出原著的出版时间，只能从原著作者的序言中进行推测）。综合来看，大致可将已有的权力研究路向分为三类[①]：

一是主要从社会立场的观点来探讨权力。权力社会学、政治学等可归为这一类，政治权力、国家权力、各种社会形态下的权力、暴力、权力哲学等是经常使用的概念。

二是主要从组织的角度来探讨权力。权力组织学、管理学、组织行为学可归为这一范畴。组织结构、组织中的权力来源、决策过程中的权力分配、作为组织的权力、组织中权力层次等是这种权力理论的主要术语。

三是探讨个人的权力，即对个人的权力特质的研究。如领导的权力策略、领导的个性与权力、个人的权力大小、权力心理等。

这三种研究大致可分为宏观、中观、微观三个层次，但这种划分也不是绝对的，三个层次之间会存在交叉、重叠。如探讨组织的权力，也可能会涉及微观的个人权力特征。本书的研究主要是从中观，即组织的角度来讨论权力，寻求组织中权力的含义和分析模式，以便于对高等教育组织，特别是高等学校权力进行分析。

对权力的分析也没有一个统一的"范式"。如加尔布雷思（John Kenneth Galbraith）在其《权力的分析》一书中，将有关权力的论述分为三大块：权力的定义、关于权力手段的理论、关于权力来源的理论，也即对权力的手段和权力的来源进行了分析。权力的手段分为三种：应得权力、补偿权力和制约权力。权力的来源也有三种：人格、财产和组织。这种对权力的分析虽然很不全面，但对我们高等教育的权力分析很有启发。丹尼斯·朗在《权力论》中主要是对权力定义、权力的形式、权力的基础和权力的用途进行了分析，武力、操作、说服、权威、组合和相互关系都被归为权力的形式；国内有人从权力的要素、权力的结构、权力的主体、权力的环境、权力的形成、权力的瓦解等方面对权力进行分

---

① Andrew Kakabadse, Christopher Parker. 权力、政治与组织［M］蔡麟笔，译. 台湾：台湾巨流图书公司，1990：33—34.

析；还有人从权力的概念、权力的特征、权力的起源、权力的性质、权力的分类、权力的构成、权力欲望、权力的争取、权力的行使和权力的放弃等方面对权力进行全方位的解剖。但令人遗憾的是，至今没有一种对组织权力比较系统、合理的分析架构。

除了这些传统的权力理论外，近几年来开始流行的后现代权力理论（如福柯、利奥塔、布迪厄等的权力学说）、公共管理学中关于政府未来治理模式的变革、治理理论的兴起、第三部门管理研究等都促使我们重新审视高等教育管理，特别是从权力的角度来研究高等学校的管理。

二、权力——高等教育管理研究的新视角

按照最流行的“甲促使乙做某事”的权力模式，高等教育系统完全是一个权力系统。这里的甲乙并非专指人与人之间的一种影响关系，也包括群体之间、机构之间，甚至阶级之间存在的一种关系。政府与大学之间、大学与大学之间、教师团体之间、教师个人之间、师生之间、学生之间无不存在这种影响关系。所谓的大学自治是一种政府与大学之间的权力关系，是大学与政府之间权力分配格局的表现形式；所谓学术自由是外来社会与学术人员的权力关系，社会干预力量大，学术人员不足以反抗，则学术自由受到威胁；所谓大学自主权，更是一所大学在外在社会、政府、市场这样一个权力体系中的地位，对内在组织设计、人员配置、资源分配等方面的权力。克拉克（Burton R. Clark）在其名著《高等教育系统——学术组织的跨国分析》一书中，将“权力”视为高等教育系统组织的三个要素之一。“如果我们懂得权力，我们好像就懂得所有我们需要了解有关国家高教系统整合的一切方面。”[①] 克拉克将权力看成是驾驭、维持、整合、改造高等教育系统的核心要素。谁统治高等教育？众多的学术群体是如何把它们的利益结合在一起的？工作和信念的分裂力量是怎样为权力的整合形式所平衡的？这些都离不开高等教育系统中错综复杂的权力游戏。半自治性质的学科、专业、学院、讲座、学部，犹如一个个独立的小王国，学校和行政系统也是一个复杂的官僚系统。虚张声势的校长和无孔不人的教育部、各政治派别、利益集团也经常插手高等教育系统，不同利益主体必须通过权力斗争才能达到有限的资源分配的重新平衡。“把高等教育看做一种权力斗争有助于我们看清问题的实质。”[②]

---

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：7.

② 同上，300.

大学是高等教育系统的核心组成部分，如果说将高等教育作为研究对象更显其系统的特性而非组织的特性，从而使权力研究更加复杂，权力关系难以把握的话，则将大学视为组织，其边界更加清晰，研究作为一种组织权力的大学权力更加有效可行。相对于其他学科对权力的研究，管理学显得非常薄弱。查阅现在管理学的著作，基本上没有发现将权力作为研究内容的，更未将权力作为单独章节。一般教育管理学、教育行政学、教育组织行为学对权力的研究更少，而高等教育管理在权力研究方面基本上还处于空白。目前可见的还只是翻译的国外一两本著作，但还不是对高等教育管理权力的系统描述，没有系统地从权力层次、权力配置、权力结构等方面呈现出一幅高等教育管理权力的图画。国内少量的一些权力研究也只是泛泛地从行政权力、学术权力方面探讨权力。

权力管理是大学管理的核心内容，管理离不开权力，组织不仅是权力的前提，而且构成了使权力关系得以进行的场所。组织的设置是对权力合法性的认定，组织的分工与结构是以权力分配为基础，组织目标的实现是权力主体、权力客体作用的结果，组织管理职能实际上就是一种权力运作过程，“权力是组织的灵魂，正如组织是政治的灵魂一样”[①]。因为权力是一种关系作用，组织权力不是一种外在力量或过程将其让渡给人们，而是组织中的人们在他们的相互关系中创造出了权力，权力存在于行动或行动的可能性之中，所以要探讨大学的权力，就要深入探讨大学作为一种组织在社会中的权力关系，更要研究校长权力、基层单位权力、教师权力、学生权力等，这样必将带来对大学与政府的关系、大学与社会的相互作用和大学的内部运作和管理的全新认识。

英国高等教育和大学由于其长期的政治、经济、宗教、文化和地理环境等特点，形成了不同于欧洲大陆和美国大学的独特权力场景，其大学权力与政府权力、副校长权力与教师权力、学校中央权力与基层单位权力等，对我国大学如何处理与政府的关系、如何确立自己的法人化地位、如何建立现代大学制度，乃至形成高效的高等教育运行机制很有启发。

三、有关本论著的研究成果

（一）对高等教育权力的研究

与高等教育其他领域汗牛充栋的研究成果相比，有关高等教育权力的研究成

① 中央教育科学研究所比较教育研究室编译．简明国际教育百科全书——教育管理［M］．北京：教育科学出版社，1992：73.

果较少。以王承绪先生为代表的浙江大学，以对高等教育权力的比较研究见长，翻译了多本有关高等教育权力研究的著作，开创了我国高等教育权力研究的先河。现在国内比较权威的关于高等教育权力的研究著作是王承绪先生主持翻译的《高等教育系统——学术组织的跨国研究》和《学术权力——七国高等教育管理体制比较》。前者是将权力作为独立的一章，但据笔者看来，伯顿·克拉克这本书几乎将权力分析贯穿于全书的始终，前面有关工作的部门、层次、学术特性的分析是权力分析的基础，也是理解高等教育权力的前提。高等教育的整合涉及的国家、市场、学术权威的关系及其控制，也必须发挥权力的核心作用。"先后主次"一章继续讨论了权力的分散、多元化等问题。后者是对七个国家学术权力的比较研究，因为两本书都是由伯顿·克拉克独著或主编，所以两本书的观点有些相似。而且《学术权力》一书虽然名为学术权力，但早已超出学术权力的范畴，对院校权力、政府权力、政治权力的讨论多有涉及。这两本书都可视为高等教育权力研究的专著。其他译著还有：《高等教育新论——多学科的研究》，参加本书编撰的多为国际高等教育界的知名专家，如克拉克、莫里斯·柯根（Maurice Kogan）、马丁·泰罗（Martin A. Trow）、托尼·比彻（Tony Becher）。在该书的"组织观点"和"政治观点"部分对权力问题有较多笔墨涉及；《国际高等教育政策比较研究》中也有对世界主要国家的高等教育权力分析，该书的主编范富格特（Frans Van Vught）对欧洲尤其是西欧高等教育权力的著述颇丰。陈列所著的《市场经济与高等教育——一个世界性的课题》对市场经济条件下高等教育的运行机制、政府的作用、院校的权力等作了创造性论述。

还有一批学者致力于研究高等教育权力问题的中国化，对高等教育权力问题进行研究，为我国高等教育权力研究作出了较大贡献。如潘懋元先生主编的《多学科观点的高等教育研究》，其中有两个观点——政治学的观点和管理学的观点——论述了高等教育的权力问题。此外还有两本专著，一本是《高等学校的学术权力和行政权力》，从高等教育权力的一个侧面对这个问题进行了探讨。另一本是《中美大学的学术管理》，也涉及学术权力的问题。

从内容来看主要有以下几个方面：

1. 从静态提出了高等教育权力的层次。一般将高等教育权力分为六个层次——系或讲座、学部或学院、大学、多校园大学、州或省级高等教育系统、国家或政府。这些层次实际上是权力等级划分。这种层次划分主要是美国式的划分，在其他国家并没有普遍性。

2. 提出了权力的形式。一般将现有的高等教育权力分为十种：个人统治、集团统治、行会权力、专业权力、魅力权威、董事权力、院校官僚权力、政府官僚权力、政治权力、高教系统学术寡头权力。虽然划分很细，但还是不太全面，

主要是因为其分类标准比较混淆。

3. 提出了世界现存的几种高等教育权力模式。这几种模式的提出是根据政府、大学、教授、行政人员等的权力配置提出来的。主要是英国模式、美国模式、欧洲大陆模式和日本模式。

4. 对高等学校学术权力与行政权力的含义、特征、合理性、局限性、冲突和协调等问题有所研究，国内的有关高等教育权力的研究基本上属于这个范畴。

5. 提出了高等教育权力的分析模式。其中最主要的还是层次分析方式，其他几种分析方式与其说是分析的框架，还不如说是一种权力研究的方法论。如发展分析，强调要对权力之所以存在的现象进行历史反思，寻求其形成的历史根源；利益分析要求人们在分析权力时应考察组织中各团体的利益关系。

（二）对英国高等教育权力的研究

我国关于英国教育的研究比较薄弱，目前未见“英国高等教育管理”之类的著作，从权力角度对英国高等教育研究的中文文献尤其稀缺，也未发现以权力为题对英国高等教育进行研究的论文。我国目前对西方高等教育管理研究比较权威的两本著作——陈学飞主编的《美国、日本、德国、法国高等教育管理体制改革研究》和《美国、德国、法国、日本当代高等教育思想研究》——都没有英国的内容，前述的《高等学校的学术权力与行政权力》中有一章是关于国外高等学校学术权力和行政权力的历史与现状，可能也是因为有关英国的研究成果比较少，在选取的四个国家中同样没有英国。综合少量的中文文献和现在的掌握的英文材料来看，主要的研究成果包括如下几个方面：

1. 对高等教育系统中政府权力的研究。这一部分相对来说材料较丰富，虽然材料不是很系统，散见于各种有关英国高等教育的文献之中，但相对于其他研究主题，研究成果较多。一直以来英国大学以学校自治和学术自由著称于世界，应该说到20世纪80年代初以前，英国政府只管拨款但并不干涉学校。80年代以来，由于管理主义、新自由主义思潮的影响，也由于当时英国的经济连年不景气，政府的治理模式发生较大的变化，改变了福利国家的管理模式，政府开始关心资金投入的效益，市场、竞争、投标、评估、扩张或萎缩是80年代以来的主题词。总的来说国家和学校的权力增加了，学术人员的权力缩小了。

2. 有关中介组织权力的研究。有一本专著《大学拨款委员会与英国大学的管理》，内容包括大学拨款委员会（University Grants Committee，简称UGC）与政府和大学的关系、UGC与研究委员会、UGC与学术标准、UGC的资金分配等。其他中介组织的权力，如校长和副校长委员会（Committee of Vice－Chancellors and Principals，简称CVCP）、大学教师协会等，就讨论得比较少。

3. 有关大学权力研究。这是将大学作为一种组织，研究其对外对内的权力关系，主要是学校自治与学术自由。学校自治和学术自由有其固有的合理性。在60、70年代英国大学还享有完全的自治，包括决定教育内容和控制学位标准，自主决定教学和科研的平衡；自主选择学生，学校根据自己的师资、设备和经费等决定招生数量，根据学术标准招收学生；自主任命学术人员。大学特许状、大学章程、大学的法律地位等都与大学的权力有关，也有一定的研究。

4. 大学内部权力研究。莫里斯·柯根和托尼·比彻将高等教育系统分为四个层次：中央权威、院校、基层单位和个人。后面三个层次是在一个大学内部的，讨论大学内部的权力关系必须涉及各层次之间的关系。对学校评议会（Senate）、理事会（Council）等各种管理组织、学术组织都有所涉及，对学科的权力、教授（学术人员）的权力有所研究。

（三）对我国高等教育权力的研究

1. 大量关于高等学校办学自主权问题的研究。这种办学自主权基本上着眼于转变政府职能，处理好政府与高校的关系，即是一种行政的观点，视野不够开阔，分析深度不够。

2. 对高校整体权力的系统研究不足。除了对高校自主权的研究外，另外一个研究热点是高校学术权力和行政权力的关系研究。其实从高校对外的权力对象来看，不单只有办学自主权的问题，还有与中介组织的关系、资源配置的问题，大学对社会的影响、大学在社会存在和发展中的地位也是大学权力的重要表现，所以要从政府、市场、学校、学术几个方面综合研究。从对内的权力对象来看，也不只是一个学术和行政的对立关系问题，对院系与大学的权力分配、校长的权力、学生的权力及其各种权力之间的关系研究还远远不够。

四、本书的写作思路及创新

从目前对权力研究的宏观、中观和微观三种分类来看，本书可归于第二类研究，探讨将大学作为一种组织时的权力及其内部权力关系、层次，即视大学为一种组织时的“组织权力”。如果以大学组织作为边界，这种组织权力可分为组织的外部权力和组织的内部权力两大部分。大学组织的外部权力主要指大学在政府、市场、社会权力格局中的权力角色和地位。而对大学的内部权力进行分析时，层次分析依然是最基本的维度。从一般权力分析的架构来看，除了权力的层次外，权力的来源、权力的形式、权力的配置、权力的运行等都是权力分析的要件。这样将大学的层次作为纵向维度，将若干权力特征作为横向维度，从而构建

大学权力分析构架。纵向分为大学、基层单位、个人三个层次，横向融合权力的配置、权力的来源、权力的形式、权力的冲突等方面。

整个研究遵循从一般到具体（个别）、从历史到现状、从外部到内部、从上层到下层的逻辑顺序。在具体对英国大学权力进行分析之前，对作为一种组织权力的大学权力和高等教育权力进行理论阐述，指出大学权力是一种客观存在的权力现象，探讨高等教育权力的层次、来源和特质，从大学组织结构和组织过程分析大学权力现象，然后再开始分析英国大学权力，最后选取英国阿斯顿大学作为英国大学权力的个案分析，是为从一般到具体、个别。从第二章开始进入英国大学权力的具体分析。先从历史的角度梳理英国大学权力演变的三个阶段，然后进入到英国大学权力现状分析，是为从历史到现状。鉴于权力是存在于一定的权力关系之中的，所以在分析大学的外部权力关系时，必须对大学在政府、市场和社会权力关系中的地位进行理论分析，对英国大学与政府、市场的权力关系进行描述，再进入大学内部权力分析，是为从外部到内部。进入到大学内部权力后，是按照院校、基层单位和个人三个权力层次进行分析的，是为从上层到下层。本书的最后一章讨论从英国大学权力中得到的启示，从权力的角度对我国当前构建现代大学制度和现代高等教育运行机制提出对策，对中国大学与政府的权力关系和大学内部权力分配问诊把脉。

本书是对英国大学权力的研究，如前所述，首先要探讨将大学视为一种组织时的权力要素、权力系统和权力特征；在对大学的权力进行探讨时，必须将大学放在整个高等教育系统的大背景下，用系统观点来构建分析的框架。不论对个人还是组织而言，权力是处于一定关系中的权力，探讨大学的权力时不得不涉及政府、中介组织、市场，甚至高校与环境的影响，如历史、政治、经济等环境；在对内的方面，大学内部的权力关系自然也是非常复杂的，理应成为大学权力的研究范畴。鉴于本书的研究内容非常复杂、庞大，所以在探讨英国大学内部、外部权力时不得不有所取舍。在分析外部权力关系时主要讨论英国大学与政府的关系，20 世纪 80 年代以来英国大学的市场化也是影响英国大学权力的重要因素。内部权力也主要限于大学管理体制、院系的权力、副校长权力、学校决策权力等主要内容，不可能面面俱到。

本书力求在以下几个方面有所突破和创新：

（一）厘清高等教育组织与权力的理论关系。本书提出组织结构是权力关系的静态表现、管理过程是组织权力的动态分配的观点，从组织与权力的存在关系、组织结构的要素、高校管理职能尤其是决策过程和政策形成过程探讨权力的特性，尤其是要深入大学管理的微观层面。

（二）运用组织行为学、布迪厄资本—权力理论对高等教育权力来源进行深

入分析。从权力主体和权力客体这一范畴出发，不同的权力关系的权力来源是不同的。

（三）挖掘英国高等教育权力形成的宗教、政治体制、民族文化性格、理论思潮背景，对英国大学的政治系统特征、英国大学管理模式的权力表现等问题提出一些新的看法，对当前英国高等教育治理理论进行分析、探讨。

（四）对英国大学内部权力进行研究，如有关英国内部管理体制、具有英国特色的副校长权力、院系权力、英国大学的决策等内容都是本书的创新之处。

（五）对一直困扰我国的高等学校权力尤其是办学自主权问题提出较为合理的实现策略。

第二章　高等教育权力及大学权力概述

一、高等教育权力的结构

为了保障高等教育系统的权力行使，需要构建一个权力体系，将权力配置在一个系统中，这一配置状况就是高等教育系统权力的结构。当前对高等教育系统中权力结构的研究有两个方面稍嫌不足，一是只看到了权力的纵向配置，即国内提得较多的政府与学校、学校内部两个层次，或再将学校分成若干层次。二是对高等学校内部权力配置研究较多，对高等学校以外的权力研究较少，特别是对立法权、中介组织权力研究较少。

（一）纵向结构

权力具有等级性，权力的纵向结构是权力在高等教育系统中各个层次的分配，所以有关权力结构的分析离不开权力层次分析。对高等教育系统权力层次最经典的分析来自于伯顿·克拉克，他按组织层次将高等教育系统权力分为六个层次：系或讲座、学部、大学、联合大学、州政府和中央政府。这六个层次的权力又有三种形式：扎根于学科的权力、院校的权力、系统的权力。这三种形式其实就是对前面六个层次的简约化，大致可将系或讲座、学部归为扎根于学科的权力，大学、联合大学归为院校的权力，州政府、中央政府归为系统的权力。克拉克的权力分层理论主要存在以下问题：

第一，六个层次不是对高等教育系统权力层次的整体抽象，并不是每个高等教育系统都有这六个层次，讲座层次盛行于欧洲，联合大学层次主要是在美国，

州政府只有美国和联邦德国有这一层次。在中央政府这一层次，美国、德国实行联邦制，高等教育系统的管理权力在州政府。

第二，将高等教育权力分为扎根于学科的权力、院校权力、系统权力，在分类标准上不一致。扎根于学科的权力是从权力的来源来说的，院校权力、系统权力是从权力的等级来说的。按这种逻辑进行分类势必造成权力归属的交叉，如克拉克将扎根于学科的权力分为个人统治（教授统治）、学院式的统治（教授统治）、行会权力、专业权力四类。其中学院式统治（教授统治）是“教授们管理整个系或学部、学院、研究所和大学组织的最偏爱的方式”①，这种学院式权力如果运行在大学层次，则可归为院校权力；又如行会权力，持续存在于学术界和其他专业中，并通过专家渗入政府部门，“行会式权力在政府机构中生存的能力似乎是令人难以相信的”②，在这个意义上，行会权力无疑带有政府权力的意蕴。系统权力中有一种是“全系统学术权威人士权力”，这种学术权威人士之所以能在中央机构中任职、决定资源分配，明显是扎根于学科的权力。

有鉴于此，我们根据权力主体的不同将高等教育系统权力分为个人权力、集体权力、中央权力三个层次。个人权力即凭借个人素质、知识、才能等其他优势所获得的权力，它的特点在于没有任何社会职位作载体，如教师个人权力、学生个人权力、学术寡头、欧洲讲座制中的教授的个人权力令人生畏。集体权力是一种以群体性为特征的权力，有点类似于托尼·比彻和莫里斯·柯根所指的基层单位，在一些传统的院校它可能与以学科为基础的院系相一致，也可能是研究院、课程组，这些基层单位的权力都具有组织权力的性质。此外，还包括教师集体权力、学生集体权力，甚至也可将学校权力、行会权力、董事会权力都看做属于集体权力的范畴。中央权力是院校范围以外的负责一个国家高等教育总体计划、资源分配和标准监控的国家权力部门及其他组织的权力，包括立法部门、政府部门、行使部分政府职能的中介组织、民间组织、委员会、基金会等。从高等教育权力的发展轨迹来看，先是个人权力占主要地位，即权力来源于人格、体格、思想、知识、个人魅力等。随着政治活动的日益复杂化，利益竞争的日趋激烈，有共同利益、资源需要的个人意识到应结成团体、组织，以在权力斗争中处于有利地位，“任何阶级、阶层或群体本身离开了组织这个因素，都不可能有效地掌握和运用权力”。③

---

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：126.

② 同上。

③ ［美］约翰·肯尼思·加尔布雷思．权力的分析［M］．陶远华，等译．石家庄：河北人民出版社，1988：43.

（二）横向结构

横向结构，即高等教育权力在高等教育系统中的横向分配，这种横向配置又可分为校内的横向配置和校外的横向配置。校内的横向配置主要指教师权力、行政人员权力、学生权力的分配，其中主要的冲突存在于学术权力和行政权力之间。校外权力的配置存在于政府、市场、学校、中介组织之中。鉴于校内权力的横向分配已有较多的讨论，这里只讨论校外权力的横向分配。

1. 政府权力

在很多国家，高等教育的结构和资助基础正经历着巨大变革，“各国政府在越来越把高等教育的发展、革新和多样化的责任转移到各高等院校的同时，保留制定广泛的政策，特别是预算特权的趋势”①。各国卷入高等教育的程度有差别，政府对高等教育的作用性质也不一样有“起促进作用的国家”（监督模式），也有“起干预作用的国家”（控制模式）。前者是指政府提供大学资源，但并不实际指挥高等学校的核心工作，将课程、学位、人事、财政的基本权力都留给了院校自己。自 20 世纪 70 年代以来，国家控制模式有新的发展，政府积极干预学生产品的性质、学校内部事务、大学与环境之间的关系，试图控制高等教育系统权力的一切方面，如入学机会、课程学位要求、考试制度、教学人员的聘任和报酬，这个模式不承认高等教育的松散结合和多维的性质。

高等教育目前的趋势是两种模式有互相靠拢的趋势。即欧洲大陆有牢固国家控制传统的国家正考虑从高等教育直接控制中后退，因为政府对长期以来高等教育严格控制的结果感到失望。而以前奉行监督模式的国家，如英国等正越来越趋向国家控制。

2. 院校权力

院校权力被克拉克归为院校层次的一种官僚权力，是将院校权力客体假定为院校内部的一种权力。这种院校权力的一个合理外壳是院校自治，即院校免于政府部门、政治势力利益集团、经济捐助等势力的干涉。院校自治权主要有两个方面——实质性的自治和程序性的自治。前者是指大学和学院以其法人的形式决定自己的目标和教育计划的权力，即院校是什么的问题。后者是指大学或学院其以法人的形式决定通过什么手段实行它的目标和教育计划，即院校怎么办的问

---

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育新论——多学科研究［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：1.

题。[①] 院校希望能完全拥有实质性自治和程序性自治，但这种自治是有限度的，随着高等教育越来越卷入社会的事务，高等教育发挥着越来越重要的作用，"就像战争的意义太重大，不能完全交由将军决定一样，高等教育也相当重要，不能完全留给教授们决定"。[②]

3. 中介组织权力

政府和院校之间始终充满权力的冲突，二者之间保持着一种动态平衡的张力。中介组织在两者的冲突和平衡中发挥着缓冲作用，所以也将中介组织指称为缓冲组织。在高等教育中，一个中介机构或缓冲组织通常指联结政府机构和若干高等教育机构的组织。笔者认为，这种中介组织从代表利益和权力作用方向、职能看，可分为两种，一种是院校管理权力的延伸，这种缓冲组织由学术人员所组成，代表学术的利益，"这个机构'了解高等院校'，'同情他们的需要'，并为他们向政府讲话"[③]，作为一个压力集团影响政府的政策。英国的大学拨款委员会是这种中介组织的典型（准确地说应该是 20 世纪 60 年代末以前）。这种院校管理权力延伸型的中介组织受到了伯顿·克拉克等人的关注，但另一类中介组织，即"政府管理权力延伸型"中介组织却受到忽视。这种中介组织承担履行政府决策的部分责任，接管了政府的部分任务。如 20 世纪 70 年代以来，尤其是 80 年代的英国大学拨款委员会已蜕变为这样一种中介组织。"从 1980 年起，大学拨款委员会已经成为中央决定的政府很多限制和过分要求的强制实施者"。[④] 1986 年成立的法国全国评估委员会也是这样一种缓冲型组织，它独立于预算的分配过程，向总统提交关于高等教育状况的年度报告，加强对高校的评估。

这种缓冲型组织在国家控制的系统中较少，在联邦制、联合或市场的环境中能广泛地发展起来。中介机构在政府与高等教育机构之间讨价还价，但只有当一个缓冲组织能保持作为政府和院校之间的中立机构时，才能保持其合法性，否则将面临合法性危机，政府往往撤销中介组织，直接加强对高等教育的控制权。

4. 立法权力

从高等教育系统的权力探讨来看，人们对政府权力（行政权）研究较多，对立法权的关注较少。克拉克也许是将高等教育囿于学术组织的缘故，在其名著

---

① ［荷兰］弗兰斯·F. 范富格特. 国际高等教育政策比较研究［M］. 王承绪，译. 杭州：浙江教育出版社，2001：11.

② ［美］约翰·布鲁贝克. 高等教育哲学［M］. 王承绪，等译. 杭州：浙江教育出版社，2001：32.

③ ［美］伯顿·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］. 王承绪，等译. 杭州：杭州大学出版社，1994：158.

④ ［美］伯顿·克拉克. 探究的场所——现代大学的科研和研究生教育［M］. 王承绪，译. 杭州：浙江教育出版社，2001：72.

《高等教育系统——学术组织的跨国研究》中的“权力”、“整合”、“变革”、“先后主次”等章节中基本没有涉及立法权。立法权即制定、修改、废除法律的权力。如果这种立法权涉及高等教育系统，则应归入高等教育系统权力的范畴。现在主要西方国家的高等教育立法权都是以“两分支”方式存在，即除专职立法机关享有立法权外，行政机关也享有部分立法权。我国也是“两分支”方式。我国宪法第89条规定，国务院“根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令”[①]。美国、加拿大、澳大利亚等国的教育立法权大部分在地方政府，瑞典、英国、荷兰、日本、法国等国的教育立法权基本上是在中央。

高等教育立法权对高等教育系统的权力配置影响非常大。从根本上讲，高等教育立法本身就是对社会关系中各主体利益、权力关系的界定、分配，对现有权力关系的支持，以使之合法化。如立法权主体对政府、教育行政部门、高等教育机构的权责关系作出划分，对高等教育机构的中介组织的设置、撤销作出规定，对高等教育机构中校长、教师、学生权力进行厘定。如法国1968年颁布的《方向指导法》在自治、多学科、师生共同参与三个原则基础上，让大学获得了新的地位，大学管理权转移到代表委员会手中。1984年的《高等教育指导法》最终解决了院校外部人员存在的程度和教师、学生之间的权力平衡问题。又如英国，1988年教育改革法规定，地方教育当局不再控制多科技术学院和多数其他学院，建立多科技术学院和其他学院基金委员会（Polytechnics and College Funding Council，简称PCFC），负责对这类院校分配政府资金，为大学部门设置大学基金委员会（University Funding Council，简称UFC），替代UGC，同时规定董事会承担院校管理和领导的新的权力，院校本身学术委员会的权力被削弱。在大学里，大学理事会有较大权力，副校长更像首席执行官，大学评议会的决策权有所削弱。

二、高等教育权力的来源

高等教育系统是一个错综复杂的权力网络，权力主体包括学术寡头、大学教授、行政人员、学校董事、政治家、利益团体代表，甚至学生，他们的权力是怎么来的？权力来源关系到权力主体的权力大小、权力行使方式。

（一）组织行为学的观点

组织行为学将权力来源分为两大类：一类是权力的人际来源，即组织中的权力存在于管理者与下属或是领导者与追随者之间的人际关系。弗兰奇（French）

---

① 陆德山．认识权力［M］．北京：中国经济出版社，1999：333.

和雷文（Raven）确定权力的五种人际来源：奖赏性权力，通过个体奖赏他人所做出的令人满意的行为而影响他们行为的能力，赞扬、提升、金钱、休假等都可称为奖赏；强制性权力，通过惩罚他人的不尽如人意的行为来影响他们的行为的能力；合法性权力，一个管理者由于他在组织中的正式职位而影响下属的行为的能力；专家性权力，个体因为已被认可的能力、才干或专门知识而影响他人行为的能力；参照性权力，个体由于被尊敬、钦佩或喜欢而影响他人行为的能力。奖赏性权力、强制性权力和合法性权力都有着组织的基础，专家性权力和参照性权力更多地依赖于个人特点。

另一个权力来源是结构性的，即组织系统中大量的具体情境因素成为权力的来源。与高等教育系统关系较为密切的有两种，一是知识性权力，这意味着具有达成组织目标的关键知识的个体、团体或部门拥有权力，所谓知识就是权力，知识资本为组织提供了在市场上的竞争优势，代表了在组织中的权力大小。二是资源性权力。组织需要大量的资源，包括人力、资金、设备等，才能生存。资源性权力意味着能够提供必不可少的或难于得到的资源的个体、团队或者部门将在组织中获得权力。

根据权力的人际来源、结构性来源，高等教育系统的主要权力关系可列表如下：

表 2-1　高等教育系统权力关系列表

权力主体	权力客体	权力来源						
		奖赏	强制	合法	专长	参照	知识	资源
学校	教师	√	√	√				
	学生	√	√	√				
	行政人员	√	√	√				
教师个人	学生	√	√	√	√	√		
	行政人员				√	√		
	学校						√	√
行政人员	教师	√	√	√				
董事会	校长	√	√	√				
	教师	√	√	√				
	学校							√
政府	学校	√	√	√				√
	教师	√	√	√				
学生集体	学校			√			√	√
	教师			√	√			

上表揭示了高等教育系统中的主要权力关系。总体上看，中央（地方）政府较多拥有奖赏性权力、强制性权力、合法性权力等组织权力和资源权力。在全球高等教育普遍面临财政困境的情况下，这种资源性权力会越来越大，而且政府部门往往以科研项目、资助、拨款等方式来行使其权力。中央集权的国家这方面的权力更为集中、强大。

高等学校作为一种组织，对其成员拥有奖赏、强制和合法权。这里值得注意的是，学校组织通过向社会提供知识资本和人力资源而获得知识性权力和资源性权力。随着高等教育的大众化、学科知识生产的丰富化，高等教育从社会边缘走向社会中心，大学已成为“知识工厂”和“现代社会的思想库”，高校的知识性权力和资源性权力将更受瞩目。另外，“凭借一种世俗教会的力量，大学能够一如既往——继续充当‘社会良心’”、“社会领袖”[①]，则大学获得了某种参照性权力。

教师作为高深学问的研究者、看护人、传播者，比较多地拥有专长性权力、参照性权力、知识性权力和资源性权力。高校教师作为知识分子有以下权力特征：1. 忠诚于某一学科专业，往往是某一学科的专家，因而拥有学科专业的话语权，甚至形成话语霸权；2. 作为曼海姆（Karl Mannheim）援引韦伯所称的“自由漂浮的知识分子”，在社会上无所依附，正在形成一个新的阶级，“新阶级的特权和权力，是以个人对特殊文化、语言、技术以及从这些因素派生出的技能的控制为基础的”；[②] 3. 作为技术专家型知识分子，正对当今社会的生产、领导、管理起着支配领导作用，而人文知识分子则站在社会之外，扮演社会批评者的角色，发展了批判的话语文化，技术知识分子和人文知识分子往往都是社会的精英；4. 作为文化生产者，教师拥有文化权力。帕雷托的权力理论划分了精英和大众，精英（即知识分子）控制了大众文化的解释权，教师控制了知识，也就控制了文化的生产、传播、解释，拥有文化资本，在社会秩序中起支配作用，安东尼奥·葛兰西（Antonio Gramsci）称之为“文化霸权”，即一种文化统治权。“文化是一种权力手段，在文化边界内操作的人们受其范畴和意义的支配，那些偏离了文化期望的人们要获得权威及遵从既定文化秩序人们的认可。”[③]

在高等教育系统中，学生的权力受到忽视。中世纪大学的学生至高无上的权

---

① ［美］约翰·布鲁贝克．高等教育哲学［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：146.

② ［美］艾尔文·古德纳．知识分子的未来和新阶级的兴起［M］．顾晓辉，等译．南京：江苏人民出版社，2002：23.

③ ［美］约翰·R. 霍尔，等．文化：社会学的视野［M］．周宪等主编．北京：商务印书馆，2002：227.

力已经一去不复返，在20世纪六七十年代前，学生作为学校的主体普遍受到忽视，教授、科研、创收成为学校工作的中心。经过六七十年代的学生运动，学生权力普遍增强，对学校决策的参与范围扩大，学生在决策机构中都有相当人数。① 学生个人的权力虽然有限，但学生集体的作用却不可小视，“如果并不征求学生的意见，如果根本没有责任制，如果听取了学生意见然而并没有照办，那会出现什么情况呢？当理性的过程受到挫折时，就有非理性的过程取而代之的危险”②，即发生学潮，阿尔特巴赫所称的“学生行动主义”。20世纪50—70年代，学生运动的威力很大，促进了国家外交政策的变化、高等教育的改革，有的甚至还推翻了政府。学校给学生以学院或大学成员的地位，这明显不同于顾客的地位，学生自然拥有合法性权力，也能通过学生组织向学校、教师行使强制性权力，学生的知识、资源无疑是学校目标实现的重要条件，所以学生有知识性权力和资源性权力。如果学校、教师不尊重学生的需要和权利，学生集体往往会以暴发方式行使自己的权力。

（二）布迪厄资本——权力理论的观点

布迪厄的资本—权力理论对权力的来源作出了另一种解释，布迪厄认为，资本是一种权力的形式。布迪厄的资本理论值得注意的至少有以下几个方面：第一，布迪厄不是将资本设想为单纯经济意义上的资本，而是将其理解为名目繁多的各种形式的资本。总的来说，可以分为三种，即经济资本（财产）、社会资本（主要体现为社会关系网络，尤其是社会头衔）以及文化资本（尤其是教育资历）。尽管各种资本具有自身的自主性，但是所有资本的根源或者决定性的力量，还是归结为经济资本，经济资本是资本最有效的形式。社会资本是“实际或潜在的资源的集合，这些资源与由相互默认或承认的关系所组成的持久网络有关，而且这些关系或多或少是制度化了的”。③ 文化资本是指人的资本，即人的技能和知识。第二，布迪厄将资本与权力联系在一起。在他看来，一个人拥有资本的数量和类型决定了他在社会空间中的位置，也就决定了他的权力：“资本……意味着对于某一（在某种给定契机中）场域的权力，以及，说得更确切一点，对于过去劳动积累的产物的权力（尤其是生产工具的总和），因而，也是对于旨在确保

① ［加］约翰·范德格拉夫，等．学术权力——七国高等教育管理体制比较［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：179.

② ［美］约翰·布鲁贝克．高等教育哲学［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：43.

③ 转引自李志杰，曹继普．大学地位与大学权力的关系［J］．扬州大学学报高教研究版，2004（1）．

商品特殊范畴的生产手段的权力，最后，还是对于一系列收益或者利润的权力。"[①] 第三，在各种资本之间存在着相互转换的可能性。举例来说，要是拥有相当雄厚的社会资本，比如拥有相当显赫的一系列头衔，就可以获得较多的机会，从而谋取较多的经济资本。另一方面，资产阶级常常采用的再生产策略，是把自己的子弟送到贵族学校去捞取文化资本。

"当我们提到特殊资本的时候，这意思是说资本只是处在与某一特定场域的关系之中才是有效的，并因此总是处在该场域的诸多限制之中。"[②] 所以布迪厄引入场域的概念来分析权力。地位的场是由资本适度形式的分布来界定的，行动者拥有资本的性质和大小决定了行动者在社会空间中所占据的位置，即地位。场域的自主性或独立性是指摆脱政治、经济力量对场域的控制，以场域自身的逻辑——在学术场就是真理的逻辑——作为其存在的根据。但每个场并不具有完全的自主性，每个场都处于权力场之中。

从布迪厄的理论可得出以下几点结论：第一，大学是高深学问研究和传播的场所。"每一个较大规模的现代社会，无论它的政治、经济或宗教制度是什么类型的，都需要一个机构来传递深奥的知识，分析、批判现存的知识，并探索新的学问领域。"[③] 这个机构就是大学。同时大学拥有独特的受过良好教育的知识群体，大学的文化资本是得天独厚的，这也是大学自治权的源泉。第二，经济资本是权力的决定性因素。大学如果要仰仗于政府的投资、捐赠人的资助，则大学的权力要大打折扣。第三，一所大学如果拥有良好的社会资本，对社会的发展、对社区的经济和文化发展有良好影响，与政府、社团、工商业界保持良好的关系，则会获得相应的权力。第四，大学的经济资本、社会资本和文化资本既是相互制约，又是可以互相转化的。如经济资本会制约文化资本的数量、水平。又如，如果一所大学的文化资本优异，则会创造更多的经济资本。换言之，这几种形式的权力来源既互相牵制，又相互促进。

从经济资本所起的决定作用，从而由经济资本带来的决定性权力来看，也可以解释政府由于掌握对学校投入的财源，因而在大学对政府的财政依赖越来越强、大学的规模越来越大、对资源要求越来越高的时候，政府可以实现对大学的控制，在政府干预和大学自主的矛盾斗争中政府往往处于上峰。

---

① 转引自朱国华．习性与资本：略论布迪厄的主要概念工具（上）［J］．东南大学学报（社会科学版），2004（1）．

② 同上。

③ ［美］约翰·布鲁贝克．高等教育哲学［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：13.

三、高等教育权力的特质

权力现象普遍存在于各种社会系统中，但高等教育系统中的权力有不同于其他权力系统的特质。

（一）权力的来源知识化

高等教育中有一句谚语——“知识就是权力”，知识也即一种权力方式。福柯更进一步认为，权力与知识是一种共生体，真理与知识并没有被强加在权力运作之中，而是与之紧密结合在一起。而权力生产的主要手段则是依靠与知识的结盟，这也就是人们所熟悉的所谓“权力/知识”模式。福柯对产生于启蒙时代的现代人文知识体系的客观性，表现出极大的怀疑，他认为“在人文科学里，所有门类的知识的发展都与权力的实施密不可分”。权力与知识互相蕴涵，权力通过建立有关精神病学、社会学、心理学、犯罪学等一系列知识领域完成了对主体的规训与塑造，而知识一样通过预设和构成权利关系来维系和发展自身。知识成为权力最有力的工具，通过“权力/知识—主体”的运作方式，权力的“场力结构”得以充分的实现。大学作为高等教育系统中的主体，不是一般的传递、分析、批判现存知识，并探索新的学问领域的机构，而是传播、生产高深知识的组织，自然更具有这种知识与权力关系的应有之义。在学术组织内部，谁掌握了高深知识，谁取得了学科体系、专业组织的控制权，谁就拥有更大的权力。“知识材料，尤其是高深的知识材料，处于任何高等教育系统的目的和实质的核心”①，所以，学术寡头、学术霸主就是权力、权威的同义词。另一方面，由于对高深知识生产和传播的控制，在社会生产和生活中发挥着越来越大的作用，正如麦奇路普（Machlup，F）所称“知识产业出现了”，“学术知识，特别是占优势地位的研究性大学所提供的知识，发展了工业生产上的奇迹”。② 史劳特（Slaughter）和莱斯利（Leslie）的《学术资本化》中“学术资本化”这一理念就适时地被提了出来，“学术资本化”被界定为这样一种情况：“即公立大学的学者在一个竞争日益激烈的环境中从事研究工作，展现他们的学术资本，这些资本包括教育、研究、咨询技能以及其他一些学术成

---

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：12.

② ［美］约翰·布鲁贝克．高等教育哲学［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：17.

果的运用，这部分学者虽然名义上还是在为公共事业部门服务，但是实质上却采用市场行为来为私有部门获取利益。"[①] 同时，公众服务的职能也是来源于这种对高深知识的占有、控制、支配，从而拥有了强有力的社会权力。

许多人认为，作为对权力来源的高深知识的分析到此已足够了，但笔者认为这还不是其全部内容。按美国著名经济学家加尔布雷思关于权力来源于人格、财产、组织的权威说法，财产、人格（即我们前面论述的知识特征）并不是现代社会中权力的最主要来源，组织比人格和财产都重要，"任何阶级、阶层或群体本身离开了组织这个因素，都不可能有效地掌握和运用权力"[②]。查理斯·E. 林德布洛姆（C·E. Lind blom）也认为，组织，包括政府组织是一切权力的最终来源。正如克拉克所说，只要高等教育仍然是正规的组织，它就是控制高深知识和方法的社会机构，知识的领域作为高等教育机构的"建筑块料"，这些建筑块料不是杂乱无章的，它们有机地组合成了一个个学科、专业、学术组织，任务和工作者围绕许多知识群类而结合，若干学科组织、专业组织进而形成高等教育机构和组织，无论是宽是窄，学科都是最重要的组织基础。学科组织、学术组织、高等教育组织又将知识权力发挥到极致。高等教育组织系统内的个人借助于学术组织和学校组织加强了权力，高校组织也借助知识组织的力量得以与校外各种权力冲击相抗衡，学术自治权、学术自由、学校自治等权力从根本上说并不是保护个人的自由，而是保护作为学者集合体的学术组织的自由，学术组织、高校因此才获得了这种权力。

（二）权力的主体多元化

权力主体即掌握和行使权力的个人、集体、组织。高等教育不存在一个单一的权力主体或绝对权威的权力主体，"学术系统的巴尔干化的权力模式提供了一种情况，在这种情景中，权力很少突出地掌握在某些特殊的人手中，决策活动不是一种可以明确确定的过程"[③]，主体呈现多元化的特点。第一个表现是部门的多样化。学科与院校一起以一种特殊的方式决定了学术组织的形式，但这种组织是松散的联合组织，被称之为有组织的无政府状态。"高等教育并非一项统一的只有一个目标的事业，而是一个形形色色的学科和专业的集合体，每一个学科和

---

① 张丽英．"全球化"所引发的"新管理主义"、"学术资本化"和"大学企业化"思潮［J］．高等师范教育研究，2003（2）．

② 阿道夫·A. 贝尔．权力［M］．纽约：哈考特花边世界出版社，1969：63.

③ ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：144—145.

专业都追求它自己的目标、目的和利益"[①]，每一个学科都强调自己在工作或学术系统中的重要地位，而各学科领域都存在着自己的权威，并且在不同时期、不同的学术组织中，学科地位会发生变化，扎根于学科的这种权力主体是动态不定的，这造成了学术机构和系统高度分裂的专业化，校园里或系统中没有一门学科能获得统治其他学科的地位。主体多元化的第二个表现是等级结构的多样化。不同国家和高等学府等级结构各不相同，有的国家的高等学府地位大致平等，没有等级分化，如德国；有的国家只有少数几所巨无霸大学，其他大学不能对其构成威胁，如英国的牛津大学、剑桥大学，日本的东京大学、京都大学等；有的国家大学之间充满激烈竞争，个别学校很难常居高等教育系统的顶峰，如美国。地位较高的大学在资源竞争、利益分配中往往处于有利地位，权力较大。地位较低的大学处于不利地位，它们之间往往结成团体、联盟与资质较高的大学抗衡。第三个表现是层次的多样化。有的国家有六个层次，有的只有四个层次，各层次权力不平衡，如有的国家基层单位和教授权力非常大，被称为"底部沉重"。各层次权力主体之间有着纵横交错的权力斗争，各层次内部也伴随着权力主体的多元化发生权力冲突，学生之间、教授之间、学部之间、大学之间、州与州之间，甚至国与国之间都会有利益和资源分配的斗争。第四个表现是权力非中心化，即这些权力主体中很难说有一个绝对权力主体能顺利推行自己的意志，立法权力、政府权力往往因受到学术权力的抵制而妥协，学术权力、教师权力也因受到行政权力的干预而不能为所欲为，而行政权力也对学术权力心存芥蒂。多种权力往往在政策制定、资源争夺中相互让步，讨价还价，最后以折中妥协告终。各种权力非中心化的突出表现就是边界渗透，尤其是学术权威已经渗透到院校官僚权力、行会权力、董事权力、政府权力、中介组织权力中。

（三）权力的配置分散化

权力的配置分散化是相对于权力的垄断而言，高等教育中权力的垄断不是常态表现，这可以按韦伯的经典社会学思想来解释：现代社会充斥着不可调和的价值观念，这样，有组织的社会生活便成了一种权力斗争，正是权力斗争的胜负决定了谁的价值观念占上风和谁必须付出代价。笔者更进一步认为，如果这些不可调和的价值观念和利益冲突都是组织目标实现所必要的，他们的冲突不能分出高下，那么权力斗争的结果必然是分权，权力的分散化是各种价值观和利益主体都能接受的唯一结果，这样，权力得到平衡，组织目标得到实现，

---

① ［荷兰］弗兰斯·F. 范富格特. 国际高等教育政策比较研究［M］. 王承绪，译. 杭州：浙江教育出版社，2001：412.

系统得到发展。高等教育系统也是一样。在高等教育系统中，一系列价值观念和利益要受到重视，如教师、学生、行政人员、利益集团、政党、学校、政府等，他们都希望自己的利益在高等教育系统中得到满足。服务社会、统一管理、效率公平、社会的良心、公众的领袖等价值观是社会对高等教育的要求，但学术自由、学术自治等是高等教育系统自身发展的内在需要，他们冲突的结果与其说是一种胜负，还不如说是一种无奈和妥协。这样，高等教育系统内的一系列价值观念和利益都受到重视，而相应的支持者都付出了一些代价。那么必须以某种形式来分散组织内部的权力，使每种价值观念都可在整个系统中有所体现，或者在体系的某个部分得到体现，或两者兼而有之，因此过于集中的权力成了高等教育系统运转过程中的最大危险，对权力的任何形式的垄断都只能体现部分团体的利益和价值，这是不符合高等教育运行和发展的内在规律的。分散化才是高等教育权力的本来面目，即“分权且具有竞争性的高教系统比集权且不具竞争性的高教系统更有利于科学的进步”[①]。

我们不能将高教系统的分权理解为中央向地方分权或行政人员向教师分权，分权的本意是指权力从集中的地方向上下左右分散。根据世界银行的观点，分权主要包括三种形式：一是权力的分散，这是分权中最不明显的一种，是指将运作责任而不是决策责任交给下级部门。实际上权力还保持在上级手中，下级是有责无权，严格说来这种形式还不是分权。二是权力的委托，既然授权，是上级将权力借贷给较低层次。既然是授权，权力可随时被收回。三是权力的下放。这是分权中最彻底的一种，这是上级将权力转移到下级，下放行政管理权、财政权。[②]如在联邦制的澳大利亚，本来各类教育的立法职责归州政府或地方政府，但联邦“政府越来越多地参与高等教育工作，并正在取得成功”[③]，联邦政府成为高等教育政策的主要执行者，它为高等教育提供几乎所有公共资金，在 1987 年取消了联邦第三级教育委员会，这被认为威胁了院校自治。

按照权力社会学的观点，组织可划分为权力组织和非权力组织，而权力组织可以说是正式组织的代名词，组织构成了权力的前提，“权力基本上（不是完全地）依靠组织”，“每一个组织，不论它的目的或性质如何，都涉及权力的某种再

---

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育新论——多学科研究［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：121.

② Edward B Fiske. Decentralization of Education：Politics and Consensus ［M］. Washington. D. C：The World Bank，1996：11.

③ ［荷兰］弗兰斯·F. 范富格特．国际高等教育政策比较研究［M］．王承绪，译．杭州：浙江教育出版社，2001：40.

分配”。[1] 而正是因为有了权力，组织才能正常运作、不断发展，权力是组织的核心和生命，由各种权力构成的权力系统，是组织的灵魂。

大学毫无疑问是正式组织，从而存在着复杂的权力现象和权力关系，也会涉及权力配置。一个组织大致可分为静态和动态两个部分，静态即组织结构部分，动态即组织过程部分，从这两个方面入手可以全面把握大学权力现象。

四、大学组织结构与权力

按照加尔布雷思（Galbraith，John kenneth）的观点，组织是权力的三个来源之一，并且是现代组织化社会的一个主要的权力来源。[2] 与个人所拥有的权力资源相比，组织其实是赋予了个人一种集体资源，如果从权力的属性来看，有了集体资源的权力，其广延性、综合性和强度都要优于以个人特征（如人格、知识、财富等）为基础的权力，[3] 权力的有效性大大增强了。

组织不但提供了权力赖以存在的情境，而且是权力合法化的基础。合法化的权力能导致自愿服从，减少权力关系中的对抗和阻力。组织的规则、职位设置、职能划分、岗位分工、角色行为都是组织中的合理存在，组织中所谓的职权、法定权都是合法性权力。

大学权力同样具有以上权力规定性，但与其他组织相比，大学有其组织特性。

（一）大学组织的主要特性

1. 有组织的无序状态。科恩、马奇和奥尔森（Michael D. Cohen，James G. March，and Jo－han P. OLson）的“组织选择的垃圾罐模式”提出了“有组织的无序状态”的三个特点：有问题的偏好、模糊的技术、流动的参与。

有问题的偏好是指学校的目标是含混不清的。一是指很难有清晰具体的表述，往往用“优秀”、“教育质量”、“追求卓越”等字眼来描述，大学中不同的人对这些目标的理解各不相同。二是指大学的目标可以多重选择，是一个多元化的目标体系。大学组织的功能是什么？通常人们认为是培养人才、发展科技和服务社会。迈克尔·阿伦（Michael Allen）认为大学的基本任务包括三个方面：传

---

① 罗素．权力论．商务印书馆，1991：112—113.

② 参看《权力的分析》有关内容，约翰·肯尼思·加尔布雷思著，陶远华，苏世军，译．石家庄：河北人民出版社，1988.

③ 参看《权力论》有关内容，丹尼斯·朗著，陆震纶，郑明哲，译．北京：中国社会科学出版社，2001.

播、扩展和应用知识。其实，这三者分别与大学的教学、研究和社会服务功能相联系，[①] 这三种功能之间往往会存在相当大的矛盾。三是指大学的目标很难统一，学校的目标与院系的目标往往不同，教师、学生个人都有自己追求的目标，学校各单元、个人往往不太可能将学校的目标内化为自己的目标。

模糊的技术是指由于学校教学、科研等事务固有的特性和复杂性，往往很难对其作出“技术”分析。何为教学？学习过程何时发生？什么人对此负责？“不论在哪一个层次上，大多数教师都是在一种试验和错误的基础上行动的——行得通，就干下去，如果不行，再换换别的。”[②] 这比企业要鉴别和分出一辆汽车的独立部件，诊断汽车的毛病要复杂得多。

流动的参与是指大学组织管理过程中参与的对象、范围和程度是变动不拘的。不同地区的不同个人用在决策上的时间和精力是不同的。组织决策过程中参与者的范围依各种不同的因素而变化，不同的问题会吸引不同的集体和个人，一些问题会牵扯到另一些问题，由此产生了各种不同的、变化的关系和联盟。

2. 双重结构系统。是指大学既具有古典组织理论所称的“科层制”特点，又具有现代教育组织理论所称的“松散结合系统”。按照韦伯的意见，由科层结构管理人员执行行政管理工作是一种最有效的组织形式，他们的行为训练有素，根据规章制度办事，受上级支配，完全可保证合理、连贯地达到组织的目的。大学作为科层组织的特征是：大学是由相关职能部门及院、系、研究所组成的统一结构体系，分工明确，有职权分明的等级制度，有书面的规章条例等，层次清晰、功能明确、管理有序。但现代教育组织理论认为，大学更多地显现出松散结合的特点。马奇认为，教育组织内部的无序远甚于有序，人员机构间的联系松散。这种“松散结合系统”存在五方面重要特征。第一，组织目标不明确。“教师的专业课程民主权能够使他们自由地确定自己的工作目标”；第二，组织结构不确定。规模越大，复杂程度越高的组织，其权力结构越复杂模糊；第三，组织运行不规则。越是高度专业化、规模较大、有多重目标的院、系、研究所，其组织内部运作越无序；第四，组织管理不确定。组织对外部信息的把握具有不确定性，组织管理中参与者的流动性强，很难明确每人的职责；第五，组织决策难实施。“当新的问题出现时，组织将注意力集中对付新问题，而未顾及对原有决策的实施。”这些特征说明，高度专业化的院、系、研究所建制，使大学中各基层

---

① 转引自王乾坤．大学组织特征及管理模式探析［J］．武汉理工大学学报，2001（8）原文是 Michae Allen. The Goals of University [M], The Society for Research into Education and Open University Press, 1998.

② 中央教育科学研究所比较教育研究室编译．简明国际教育百科全书教育管理［M］．北京：教育科学出版社，1992：84.

部门间更多地存在着分隔与断裂，组织内部如教学和科研活动在本质上还是由活动主体自作主张。①

松散结合系统之所以存在，主要是因为大学里存在着不受科层权力控制的学术权力、教师权力。不像在大多数企业组织中那样，组织的目标、产品、生产规模等都由管理人员决定，大学里"两种控制系统不但在结构上相互分离，而且也是建立在不同的权力系统之上的。"② 管理权力的基础是上级对下级活动的控制与协调，专业权力的基础是自主性和个人的知识，两种权力的来源非但不同，而且相互对立。

在专业权力内部，大学按学科组成不同的工作关系和组织，从而也就形成了不同的权力体系，教师往往更忠诚于自己所在的学科而不是学校，学校内部不同的学科、学校学科内部与全国甚至全世界的学科之间既存在竞争又存在合作关系，大学还具有"底部沉重"的特点，这些都是松散结合系统的表现。

3. 双重权力形态。大学不同于企业和其他组织的一个特点就是，存在着双重权力形态，即既有行政权力，又有学术权力。"权力一方面处于整个系统控制下，另一方面又处于较小的教授群体之中。"③ 这里，克拉克分别将行政权力的主体视为行政人员，将学术权力的主体视为学术人员。笔者认为有失偏颇，我们宁可从权力的客体来界定学术权力和行政权力，即学术权力的客体是对有关保障学术标准、对学术事务进行决策的权力，而行政权力是对学校行政事务处理和决策的权力。这两种权力在大学都有其存在的合理性，又存在非常严重的冲突。

（二）权力是大学组织结构的要素之一

一般的组织都有自己的职能部门，也有管理层级。这些不同的部门和层级是为组织的内部运作和与环境的相互作用而设置的，也是实现组织目标所必需的。这些部门和层级之间的相对稳定的关系，就是组织结构。这就是我们通常看到的组织结构图，是一个比较静态的结构。一般认为，组织结构由如下三个方面的要素构成：地位、角色和权力。所谓地位就是组织层级上组织成员所占的相对位置，即在正式组织结构中的职位。如学生、教师、校长、处长在学校组织结构中的地位就不相同。所谓角色就是他人对占据组织中一定位置的人所期望的行为集合。人们对大学中不同地位的人角色期望也不一样，每一个位置的人必须履行好

---

① 王乾坤．大学组织特征及管理模式探析［J］．武汉理工大学学报，2001（8）．

② ［美］罗伯特·伯恩鲍姆．大学运行模式［M］．别敦荣，主译．青岛：中国海洋大学出版社，2003：11．

③ ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：144．

自己的角色才能保持组织的稳定。相互依赖的一系列角色就形成了稳定的集合类型，形成上下级的层次关系。

权力是大学组织结构的要素之一。对权力在组织结构中的作用主要有三个人作出了重要贡献。一个是韦伯，他将权力分成三类：理性——法律的权力；超凡的权力；传统的权力。他认为权力是实现组织目标必不可少的，只有权力才能变混乱为秩序。第二个人是斯蒂芬・P. 罗宾斯（Stephen P. Robbins），介绍了一种组织结构的权力控制观点。他认为组织结构是那些组织中有权的人或集团为了最大限度地维持和提高其控制而选择的结果，组织结构是特殊利益的权力之争的结果。第三个是明茨伯格（Chenry Mintzberg），他讨论了组织结构与权力的关系，外部权力大时组织呈科层结构，外部权力小时组织呈有机结构。[①] 无论是韦伯对权力的细致划分，还是强调权力控制和斗争都体现了权力是组织结构中不可或缺的要素。具体表现在：在组织中，权力支撑着地位和角色，并把组织内的各种角色和地位黏合在组织之中。权力是依赖于一定的社会关系的，也只有在一种依赖关系中才能发生作用，孤立的人、没有社会关系的人是无所谓权力的。在组织这种社会关系集体中，权力作为支配和影响他人行为的能力，调节着人与人之间、组织与组织之间的地位关系，也正是对这种权力关系的自觉，组织中处于不同地位的人扮演着相应的角色，表现出相应的行为。也就是说，组织中的人之所以处于不同的地位和扮演不同的角色，表面上看是制度和规则的作用，其内在实质是因为权力关系在发生着支配作用。大学中存在着复杂的权力关系，这种权力关系调节着不同人员，如校长、院长、教师之间的关系。大学中不同的学科专业的地位不尽相同，有的在学校处于中心地位，能影响到学校的政策，得到更多的资源，吸引到优秀人才，招收到优质学生；也有的处于边缘地位，这也是权力作用的结果。权力将不同学科的教师、学生，不同的院系、管理机构，不同层次的领导人员黏合在学校之中，保持学校的正常运作。

（三）不同组织结构形式的权力特征

目前，对组织结构形式划分的观点不尽相同。由于组织结构设计时参照的标准和考虑的要素不同，组织结构形式往往不同。而有些关于组织结构的提法很难见其客观的分类标准，各种组织结构显得纷繁复杂，甚至有点混乱。如有的管理学著作将组织结构分为直线式、职能式、直线职能式、产品式、地区式、其他方式和委员会式，而后又提出几种新的组织结构形式：专案组织、事业部制、超事业部制、矩阵式和多维组织结构。很明显在这些分类中包含了不同的分类标准，

---

① 吴志功．现代大学组织结构设计［M］．北京：北京师范大学出版社．1998：44—45.

各种组织结构形式存在着交叉、重叠的现象。笔者认为可取的是以下这种划分：直线制、职能制、直线职能制、事业部制、矩阵制结构、多维立体组织结构。[①]这种划分脉络清晰，按实现组织目标的职能、任务进行划分，从直线制到多维立体结构是组织结构形态由简单到复杂的演变过程。不过这些组织结构的形式是企业管理学的研究成果，有的适用现代超大型、跨国、多元化经营的企业，不一定适合高校。

教育管理理论从产生时起就被深深打上了企业管理理论的烙印，教育管理理论虽然发展较慢，但也是在借鉴企业管理理论的基础上发展起来的。以上这些组织结构形式没有被全部引入大学，但高教管理研究者吸取企业管理的研究成果，也提出了高校组织结构的形式。如有人提出了现代大学组织结构的类型，将大学组织结构分为事业部结构、混合结构和矩阵结构。[②] 事业部制结构以美国加州大学为代表，混合结构以日本筑波大学为代表，矩阵结构则是一种普遍存在的现象，可分为大学内矩阵结构、大学间矩阵结构和大学与企业或事业单位之间的矩阵结构。这些组织结构类型的提出主要基于一些多校园大学、巨型大学、多科性综合性大学，体现现代大学发展的主要特征，有一定的代表性，但对于规模较小、学科门类较少、学校教学、科研、社会服务功能和任务不太复杂的大学则不一定适合，即使一些规模较大、大学目标和任务复杂的大学也不一定都采取以上几种组织结构形式，因为一所大学的组织结构既受规模、战略的影响，也受技术、环境、权力控制和文化的影响。有的人借鉴一般管理理论将大学组织结构分为直线制、职能制、直线职能制、学院制和矩阵制。[③] 笔者认为这里学院制其实就是直线职能制，这几种组织结构反映了大学组织结构的一般形式，下面分析这几种组织结构的权力特征。

首先，组织结构形式是权力作用的结果。如前所述，学校组织结构形式受很多因素的影响，但最后学校组织结构形式如何则是权力控制的结果。斯蒂芬·罗宾斯（S Robbins）认为：组织的“规模、战略、环境和技术等因素组合起来，对组织结构会产生较大的影响。但即使组合起来，也只能对组织结构产生50%的影响作用。而对组织结构产生决定性影响作用的是权力控制”。[④] 大学组织结构形式的确定也不例外。这是因为，第一，学校的权力控制者在选择组织规模、组织战略、组织技术和如何对环境作出反应方面有最终的决策权，因而对组织结构的模型选择也有最

---

① 芮明杰．管理学：现代的观点［M］．上海：上海人民出版社，1999：105—111.

② 吴志功．现代大学组织结构设计［M］．北京：北京师范大学出版社，1998：181—235.

③ 薛天祥．高等教育管理学［M］．上海：华东师范大学出版社，1997：208—213.

④ 韩岫岚．管理学方法与艺术［M］．企业管理出版社，1991：429. 转引芮明杰主编．管理学：现代的观点［M］．上海：上海人民出版社，1999：92.

后的决策权。第二，高等院校是一个政治系统，它是由各种利益代表团体所组成。鲍德里奇（Baldrige）在对大学内部政治研究时提出："（大学）中很多复杂的组织可以当做重要的政治系统来研究。这些系统中的利益集团的动力和冲突与城市、州以及其他政治环境中的利益集团的动力冲突相似。"[①] 权力控制集团中各成员都在不同程度地代表着某一集团，大学的组织结构必然反映出最强利益集团的利益或是多个较强利益集团之间利益的妥协。第三，大学掌权者总是不愿意轻易放弃自己的权力，他们总是追求权力控制，即使是分权也以不失去控制权为限。他们在学校利益范围内，寻找组织利益与个人或自己代表的利益集团的利益结合点，如此合理合法地确定一种组织结构。

其次，任何组织结构的基本内核是科层权力分配。随着大学规模、技术和面临的环境不断发展变化，大学的组织结构形式不但种类繁多，而且也趋向越来越复杂，我们以上提到的只是几种基本的大学组织结构形式。但无论大学的组织结构怎样发展，最基本的内核是科层制，可以说科层制是现代大学组织结构的主导形式。对科层制的研究首推马克斯·韦伯，他从三个方面开展了科层制的原创性研究：一是分析了官僚组织；二是分析了权力形式；三是高度关注官僚体制的影响。因此，福斯特（John Foster）认为现代组织理论无非是给韦伯的理论所做的一个脚注而已。[②] 按照韦伯的观点，虽然科层制有很多规定性，但最主要的一个特征是等级化，而等级化就是对各层次地位权力的分配，不同层次的人拥有不同的职权。"高校管理的权力结构，在纵向上分为若干层次，横向上每个层级又分为若干职能部门，形成纵横交错的'矩阵式'权力体系，这就是所谓的'科层制'或'官僚制'"。[③] 虽然大学不是完全的科层制组织，但无疑具有科层制权力规定的共性。如对学校的人员进行劳动分工，对每个成员的权力与职责进行明确限定；按照权力的等级结构来组织各种官位和职务，从而形成金字塔式的阶梯命令链。

再次，直线制、职能制、直线职能制和矩阵制各有其权力特征。直线制是最简单的一种组织结构形式，各种职位是按垂直系统直线排列，其权力分布是集权式的，即权力集中于校长一人，结构中的各个层级的一切指挥和管理职能都由校长自己执行，权责分明，信息沟通方便，便于统一指挥，集中管理。直线制只适应于规模较小、任务单一、环境不复杂的成人高校，现在一般的高校不采用这种

① [美] 伯顿·克拉克．高等教育新论——多学科研究 [M]．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：51.

② 转引自张新平．教育组织范式论 [M]．南京：江苏教育出版社，2001：42.

③ 薛天祥．高等教育管理学 [M]．上海：华东师范大学出版社，1997：321.

组织结构。

职能制是学校的相关部门在水平方向上依职能不同进行分工，再分别对下级部门实施领导的结构。每个上级部门并不单一指挥自己的下级部门，同样每个下级部门也不只服从于一个上级部门。一些规模较大的高校由于管理工作越来越复杂，校长不具备各项职能管理的专门知识，因而设立这些专门的职能部门协助校长管理。这种组织结构中校长将一些专业性的指挥权分授给职能部门，因而权力较前一种分散。又因职能部门对下级各单位具有指挥权，各下级单位要接受不同上级职能部门的领导指挥，往往出现权力冲突，权力协调比较困难，容易出现政出多门的情况。

直线职能制是在综合直线结构和职能结构基础上形成的一种组织结构形式，既有从校长到院系的直线指挥，同时在学校和院系中又有职能机构从事专业管理，担当同级领导人员的参谋、助手。职能部门没有直接指挥权力，拟定的计划、方案以及有关指令统一由直线领导者批准下达，职能部门无权直接下达命令或进行指挥。这种组织结构形式的权力过于集中，基本上是集权于最高层，下级缺乏必要的自主权，是一种典型的集权式组织结构。同时这种组织结构层次较多，从校长、副校长、学院，最后到学系、教研室，信息传递和反馈渠道较长，指挥容易失灵，各学院、各职能部门权力相当，各自的目标也不一致，各单位、部门协作困难。如果实行学院制，学校领导能分权于学院，扩大学院办学自主权，使学院具有教学、科研、人事、财务等方面的权力，有助于学院适应现代激烈竞争的办学环境，提高办学水平和办学效益。现在国内外一般大学都采用这种组织结构。

矩阵结构是以完成某项工作为核心，从有关部门抽调人员组成临时机构来履行工作任务的结构。与直线职能结构不同的是，矩阵结构中垂直领导与水平领导是并重的。如高校组织的一些中心承担项目研究，成立临时办公室完成某项任务，这些人员既受中心的领导，又接受原来部门的指挥。在这种结构中，原来部门的权力和新成立的中心的权力大致相当，同时行使指挥权，权责不清，容易使中心（项目）的人无所适从。总的来说权力较为分散，权力结构较为扁平，工作较为民主，是一种较为理想的组织结构，能较好适应大学综合化发展、应付紧急事件、组织协作攻关的需要。

五、大学组织过程与权力

大学组织过程是指履行管理职能、实现大学组织目标的过程，包括决策、实施、控制等。与上述组织结构中的静态权力相比，大学组织过程更多体现为动态权力的运作过程。权力与大学组织过程的关系非常密切，在大学组织过程中发挥

着非常重要的作用。

（一）权力在大学管理过程中的作用

如前所述，权力通过组织获得合法性，这种合法性权力在组织管理过程中发挥着巨大作用，大学也不例外。第一是决策功能。决策是大学的重要职能，决策的正确与否决定了大学的成败。既然决策是一个决断的过程，那么本身就是一个权力的较量和权力体现过程，谁可以参与决策、参与决策的程度直接反映了其在大学、学院、学部或讲座中的权力大小。一般来说决策权力掌握在学校的高层，但大学的决策权力基本上是弥散的、渐进的，重要的教授、强势的学科、自治的学院都拥有其不可剥夺的决策权力。正如克拉克所说，"'决策'概念越来越不适合于描述与官员的活动有关的活动的变化，甚至是在高级层次"[①]，"权力很少突出地掌握在某些特殊的人手中，决策活动不是一种可以明确确定的过程"[②]。下面再对决策模式的权力特点进行专题论述。第二是影响功能。权力所具有的奖赏和惩罚权以及权力地位等的影响力会带来服从感、敬畏感（心理上的距离）、敬重感、敬爱感、敬佩感、信赖感等。这些影响有些是来源于职权的，如董事、校长会有奖赏或惩罚权，一个讲座的教授可以决定助教的聘任，教师会对学生的身心带来深远影响。但大学中权力影响大多来源于知识、专业、学科和文化，即格雷姆．C. 莫迪（Graeme C Moodie）所说的："在大学的内部，流行的观点可以概括为'知识即权力'，意思就是说，在任何领域决定权应该为有知识的人共享，知识最多的人有最大的发言权，没有知识的人无发言权。"[③] 这是大学权力影响功能与其他组织的最大区别。第三是整合功能。这是为完成大学的共同目标而协调组织各部门和组织成员之间的活动。如前所述，大学是一种松散连接组织，处于有组织的无政府状态，大学自身的目标也比较模糊，必须行使权力的协调整合功能。大学的权力整合功能不能依赖于行政权力，大学的学科权力、专业人员权力、学生权力都发挥一定的整合功能，往往学科权力、学术权力还超过行政权力。在大学实行分权、行政专门化、扩充学科专长等都是权力整合的主要形式。第四是激励功能。任何管理要发挥作用，必须满足人们的某种需要。按照罗素的观点，人与动物的区别就在于人不是吃饱就行，人还有各种欲望。"在人的各种

---

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：144.

② 同上，145。

③ 转引自［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：174.

无限欲望中，主要是权力欲和荣誉欲。"① 权力的激励功能就是通过满足教师和学生的权力欲望实现的。如授权给下级处理某些问题，实行教授治校，由教授委员会处理学校重大问题，推行各种参与管理模式，让教师和学生参与到学校管理中来。

（二）大学决策模式的权力特点

决策是组织过程中最重要的要素，也是最能体现大学组织权力特点的要素。决策权其实就是管理权，无决策权亦无管理权。探讨决策与权力的关系，就是要厘清决策与权力的互动关系，这样最好从讨论各种决策模式的权力分配入手，决策模式不同则其权力格局也不相同。

大学的内部决策模式受很多因素的制约，如学校环境、一个国家政治制度和管理体制、大学教育发展水平等。其中最主要的是高等教育管理体制，可以说管理体制决定了对大学决策模式的制约程度。如加雷斯·威廉斯将这种外部制约方式分为"官僚控制模式"、"市场模式"和"学院控制模式"②。官僚控制模式是指高校在相当大程度上作为附属于政府部门的一种机构，学校自主发展的空间很小，学校的决策权大部分掌握在政府手中。市场模式没有政府强有力的权力干预，但受到市场力量的控制，学校为了生存和发展，必须努力面向市场，适应市场的需要，有时还必须吸引社会人士（外行）参与学校决策，学校的决策权受到这只"看不见的手"的影响。学院模式则是一种比较充分体现学校自主办学、自主决策和自主发展的决策模式，决策权基本上集中于大学，大学作为自治性团体不受外界的干扰，有时由于过于强调学校自治和学术自由而走向封闭。

这种外部决策模式与学校内部决策权的分配相关，"因为大学自治的范围和程度取决于政府的性质（自由主义或极权主义，经济高度发达或不太发达，中央集权制或联邦制）"③。如在行政模式下，学校内部决策会趋向一种行政权力主导的格局，学校决策权大多会集中于行政人员手中。如果再作进一步的分析，高校内部决策权力的分配有两个维度，一个维度是层次——上层、下层，另一个维度是人员——行政人员、学术人员，这样形成一个 2×2 矩阵，如下图所示。

---

① 罗素．权力论［M］．北京：商务印书馆，1991：3.

② ［美］伯顿·克拉克．高等教育新论——多学科研究［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：80—99.

③ 中央教育科学研究所比较教育研究室．简明国际教育百科全书教育管理［M］．北京：教育科学出版社，1992：299.

		层次	
		上层	下层
人员	行政人员	1	2
	学术人员	3	4

图 2-1 大学内部权力分配矩阵

根据这个矩阵，高校内部决策的理论模式有四种：1 型——上层行政人员模式；2 型——下层行政人员模式；3 型——上层学术人员模式；4 型——下层学术人员模式。但在实践中只有三种模式，下层行政人员模式应该是不存在的。这三种决策模式中权力分配各有自己的特点。

上层行政模式。这里的上层行政人员可理解为单指学校层次的行政管理人员，也可包括对学校整体实施管理和控制的董事和董事会。这种模式的学校，其决策权力主要集中于学校上层行政人员或董事会手中，学校的学术事务和行政事务都主要由学校上层行政人员决定，学术人员在上层和下层的权力都比较小。

上层学术模式。这里的学术人员主要是学术人员的集体，一般个别学术人员很难在上层发挥很大的决策作用。一些国家的教授行会、教授治校、教授委员会或者评议会等都可归于这种模式。这种模式的学校，其决策权力集中于上层学术人员手中，行政人员和院系、讲座的权力不大。

下层学术模式。决策权力集中于基层学术人员手中，如讲座，即是教授个人的权力非常大的例子。“在讲座制高等教育体系中，学院式统治实际上常常是学院和大学组织层次唯一的协调机制。”① 一些国家学校的行政力量弱小，教授得以实行学院式统治，在系科制的大学中学院式统治在运行层次也具有很大的力量，“学院式统治是教授们管理整个系统或学部、学院、研究生院和大学等组织最偏爱的方式”②。

从世界高等教育权力分配看，单纯可归于某一种决策模式的并不多见。如第一种上层行政模式可能只在比较集权的国家才会存在，整个国家机器对大学的干预较多，行政权力主导，造成大学学术人员不能在学校层次决策中发挥作用。基本上每个国家都是某一种或某几种模式的集合体，而且这种权力分配模式还在动态发展之中。

---

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：125.

② 同上，126。

如欧洲大陆许多学校，如果单从学校内部权力分配来看应该属于下层学术模式，行会权威在大学中占统治地位，在运行层次有大量的个人权力，各学院的教授对学部和大学这两个层次施行学院式控制并存。传统上学校的自治权威比较弱小，大学没有庞大的行政机构，行政权力掌握在中央官僚人员手中，权力斗争也主要在高级教授和政府部门的官员之间展开。所以欧洲国家又不是纯粹的下层学术模式，它虽然没有受到学校行政的制约，但来自于中央的行政权力直接深入到了草根层。如在法国，“中央的国家教育部，它拥有广泛的权力，高等教育司长同教育部部长一起主管所有的大学事务。大学的管理结构、课程、学位要求、任命教师的程序，所有这些事项的决策权都是在中央一级的，只给各学部和大学留了很少的自主权。”[①] 但这种传统模式在发生一些变化，如1968年11月通过的《高等教育方向法》提出了分权化或加强大学的自治权的改革，采用了校长制，新大学在控制它们的构成单位方面获得了比以前更大的权力，大学缓慢地增加了对外部社会和经济需要的适应性。德国也加强了大学层次的行政决策能力，一个明显的学术行政官员阶层，即大学校长和他的工作人员阶层正在形成。上层行政人员并不是指校内的行政人员，而是指教育部的官员直接管理大学的内部事务。

美国大学可以说是上层行政与下层学术模式并存，在美国的大学里，教授们的专业权威在基层机构得到加强，而行政人员的官僚权威在中层机构得到加强，董事和其他校外人士的公众权威在州和国家一级得到加强。美国的大学里形成了一批庞大的行政管理机构，管理人员越来越专业化，他们不是教学人员，不受教授会控制，也不是州教育部的人员，他们在人事、招生、经费、设施管理等方面拥有广泛的权力，“教学人员的权限范围比行政人员和董事们的狭窄”。[②] 董事会处于大学控制的顶点，行政机构的权力来自董事会的授权，董事会对学校的政策负有最终责任，掌握最后权力。同时教授的权力在院、系这样的层次又得到了某种程度的保留，教学人员的雇佣、晋升和解雇都由各系决定，初级教学人员的任命由各系决定，课程等学术事务的决策权力也在院系。这样，美国就形成一种董事、行政人员和教授之间的权力复杂地交织在一起的特点。

（三）高等学校管理过程中权力的基本范畴——集权与分权

大学的整个管理其实就是一个权力分配、行使、斗争的过程。不单决策过程

---

① ［加］约翰·范德格拉夫，等．学术权力——七国高等教育管理体制比较［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：57.

② 同上，2001：118。

直接体现权力的作用，而且从组织目标开始，大学的管理过程都离不开权力的运作和管理。如组织控制就是组织通过各种权力系统，调动各方面的力量，使组织的运行保持一定的秩序，不会偏离组织的目标和方向。不管大学的权力如何行使，大学采用何种管理模式和决策模式，形成何种内部管理体制，都始终离不开权力的一对基本范畴——集权和分权。

集权是指权力在组织系统中较高层次上的集中，与此相对应，分权是指权力在组织系统中较低层次上的分散。有人将大学的分权分为两种：一种是垂直分权，另一种是水平分权。[①] 垂直分权是指将决策权分配给垂直下属，如从校级领导层分配给学校的中层。垂直分权又可分为选择性的垂直分权和同等的垂直分权。前者是指将决策权有选择地分配给下属，后者是指将决策权平等地分配给下属各个单位。水平分权是指将决策权从直线人员分向参谋人员、专家。如直线管理人员决策时邀请专家参与，或在处理人事、财务、政策制定等事务时组织教授投票等都是水平分权。

1. 权力的集中和分散是高校管理的基本特征

任何高校的管理权力都可以归为集权的或分权的，或者是不同的权力掌握在各相关人员的手中。如学术权力由教授支配，行政权力由专业的行政管理人员支配。约翰·范德格拉夫（John H. van de Graaff）认为高等教育权力有两个基本特征：一是等级性，二是决策的统一性或连贯性程度。[②] 这两个特征是相互关联的，关联点是权力的集中与分散程度。在等级性这个特征中，所谓等级性是用来刻画组织的陡平程度的。一长制是最陡峭的结构，学院制是最平缓的结构。一长制的权力集中于结构的顶层，而在学院制中，强调组织中所有成员共同分享领导权和决策权。这种学院制在委员会制的决策机构中体现得最明显。“在学院建立一个或若干个组织，在其中人人都享有同等的权力参与决策。这意味着，个体有权以他们自己的方式发挥作用，仅屈从于最低限度的学院式控制。”[③] 在“决策的统一性或连贯性的程度”特征中，指的是组织采纳和执行统一政策的程度。这种政策的统一、连贯、采纳程度决定于学校权力的分散程度。按照罗兰·沃伦提出的结构分类，可以分为高度内聚的结构、联邦结构、联合结构和自由的社会选择机构。这四种结构的区分标准是全部组织参与决策的程度、实际决策和正式权威所在的位置。在内聚结构中，是一元化决策，权力高度集中。在联邦结构中，

---

① 吴志功．现代大学组织结构设计［M］．北京：北京师范大学出版社，1998：144—149.

② ［加］约翰·范德格拉夫，等．学术权力——七国高等教育管理体制比较［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：2—3.

③ ［英］托尼·布什．当代西方教育管理模式［M］．强海燕，主译．南京：南京师范大学出版社，1998：80.

各组成单位分享职权和决策权。在联合结构中也是与各组成单位分享权力，但各组成单位有自己的追求目标。[①] 这样看来，权力结构的特征基本上可归纳为权力的集中与分散。

2. 高等学校的集权与分权的模式分析

从权力集中或分散的主体来看，有“行政主导模式”、“学术主导模式”和“双重结合模式”三种。这是按照权力集中于学术人员还是行政人员手中来划分的。“行政主导模式”中，学校管理权力大部分集中于学校行政管理人员手中，组织为那些处于金字塔顶端的领导所限定的目标服务，“在学校或学院里，目标主要由校长决定，而且其他人员会毫无疑问地认可和赞同这一目标”[②]。这种模式具有这样几个特点：一是行政人员在大学的决策系统中处于重要地位，校长(学校领导人员)、中层管理人员分别在各自的层级中享有最终决定权。二是强调权力等级制，以垂直的等级方式来划分各种职位，个人的权力来自于职位的规定，权威是职位的产物，权力大小与职位相关，领导者凭借自己在特定时间内的官职对他们的下属行使法定的权力。三是学校的组织结构呈现金字塔形，管理权力集中在结构的顶端，信息从结构的顶端传递到组织的各个层次，低一级层次执行上一级层次的决策。这种“行政主导模式”具有一定的科层制特点，但并不等于科层制，因为科层制只是一种组织结构的形态，这种结构并不必然排斥学术人员的权力诉求，学术权力中也具有科层的意蕴，同样，这种结构不意味着行政人员必然在学校权力体系中具有至高的地位。莫勒和查特斯（Moeller and Charters）研究发现，在科层结构较强的系统中工作的教师比在科层结构较弱的系统中工作的教师在影响决策方面，有高得多的权力感。他们得出结论说明，科层结构给教师提供一个有条理的、可理解的、可知道下一步该怎么去做的环境，使教师感到更容易去影响学校将确定的方向。[③] 而“行政主导模式”中的教师和学术人员肯定有权力失落感，这与科层制中教师的感受完全不同。这种“行政主导模式”与大学组织的特性无疑是格格不入的，学校从事“高深”知识生产和传播的性质、教师对学科与专业的无限忠诚、学校自治与学术自由的实现等都要求教师在学校中居于主导地位，或至少维持教师权力、学术人员权力与行政人员权力的平衡。可以说，“行政主导模式”的大学还不是现代意义上的大学，也许并不能

---

① 参见［加］约翰·范德格拉夫，等．学术权力——七国高等教育管理体制比较［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：2—3.

② ［英］托尼·布什．当代西方教育管理模式［M］．强海燕，主译．南京：南京师范大学出版社，1998：52.

③ 中央教育科学研究所比较教育研究室编译．简明国际教育百科全书教育管理［M］．北京：教育科学出版社，1992：52.

称之为真正的大学。

在“学术主导模式”中，学校管理权力集中于学术人员手中，学术人员在学校决策中居于主导地位。传统的“教授治校”也许可以作为这种模式的典型体现，教授对大学的治理是最适合大学作为一种学术组织性质的，教授扎根于学科而拥有巨大的权力，既可以实施教授的个人统治，也可以进行学院式的集体统治，行会权力、专业权力甚至渗透到整个教育管理王国和国家机器中。这种“学术主导模式”具有如下几个主要特点：一是学校的决策权力主要由教授和学术人员掌握，学校行政人员对教授的制约作用非常弱小，学校的行政系统不发达。大学的决策机构主要是由学术人员组成的委员会，大学校长的任命必须先由这些委员会提名，有的甚至是直接由这些委员会来任命。二是大学的组织形态趋向于扁平，与行政主导模式的大学组织形态有较大差异。这种大学从个人到学校大多只有三个层次：教授个人、学部和学校。学校的权力虽然比较集中于教授，但大学是一个不同学科、专业的集合体，不同学科都有自己的学科权力，不同的学科都有自己的利益的代言人，学校的权力就自然分散在不同学科专业的教授手中，从草根层一直到决策层都分享管理权力，属于“学术系统的巴尔干化的权力模式”[①]，从而使大学组织不会呈现高耸型。三是基层管理在学校处于重要地位，学术的管理事务主要依托于基层单位进行，如人事、科研、学术等，基层单位享有很大的权力。因为如果学校是学术主导模式，基层单位是按学科、专业、研究领域组建的讲座、院系，无疑是教授和学术人员载体。这有点类似于克拉克所述的“底部沉重”特性。“学术主导模式”也不同于大学管理的学院模式。学院模式主要是强调那些组织中所有或部分成员共同分享领导权和决策权的理论流派，特别是“纯粹的”的学院模式要求所有的组织成员在决策过程中享有同样的发言权和决策权。由此可见，学院模式虽然强调专业权威胜于职位权威，其主旨是参与决策的民主模式，但决策权并不集中于学术人员。“学院模式认为，结构是水平的和横向的，参与者在决策和对决策施加影响时，其权力都是平等的。”[②] 欧洲大陆国家的大学可以作为学术主导模式的代表。这些国家的大学的行政势力普遍弱小，大学内部是联邦式的自治，在欧洲各国大学内，学部先后成了主要的包罗万象的组织，大学只是名义上的组织。从整个高等教育系统来看，法国、意大利、德国、瑞典等国呈现出一种集权的特点，中央教育行政部门直接管理大学的

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：144.

② ［英］托尼·布什．当代西方教育管理模式［M］．强海燕，主译．南京：南京师范大学出版社，1998：52.

内部事务。这些国家的大学行政层次权力较小，学校教授和中央政府的教育管理权力较大，所以单从大学权力来看，学术主导模式的特征非常突出。如在传统上，联邦德国大学中的“部务委员会”由全部教授、部分非教授教师组成，有时也有学生和助教代表参加，“它负责向教育部部长推荐空缺讲座职位的候选人和教授备选资格获得者”。① 在大学一级主要的决策机构是学术评议会，但与学部相比它的权力要小得多，大学校长由全体教授选出，主要考虑其学术地位，并不注重行政能力，大学校长只是一所学校崇高学术地位的象征。

双重结合模式是指学校权力基本上均衡分布于行政人员与学术人员手中，既不是行政主导，也不是学术人员主导。其实，每一所大学都是两种权力的结合，不可能只有单一的行政权力或学术权力，在这个意义上都可以称为双重结合模式。英国基本上就属于这种情况，更准确地说，应该是在20世纪八九十年代以前。现在行政人员的权力有增大的趋势，学术人员的权力在逐步丧失。具体情况在后面几章会谈到。

---

① [加] 约翰·范德格拉夫，等．学术权力——七国高等教育管理体制比较 [M]．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：23.

第三章　英国大学权力的演变

英国在国土面积上是一个小国，却有着非常复杂的大学系统。一般将英国现有的 170 多所大学和高等教育学院分为四类：一是古代大学，包括 12、13 世纪建立的牛桥大学（Oxbridge University）、15、16 世纪建立的苏格兰大学；二是 1945 年前的大学，包括 19 世纪早期建立的伦敦大学和达拉谟大学、主要城市建立的城市大学（“红砖”大学）和 20 世纪早期建立的大学；三是现代大学，包括 20 世纪 60 年代的技术大学、开放大学和新大学；四是 1992 年以后的大学，即根据《1992 年继续教育和高等教育法》升格的大学。[①] 鉴于英伦三岛高等教育机构的复杂性，这里讨论的大学只指英格兰大学，既然是“大学”权力的演变，则只指英国高等教育的“自治”部分，由地方管理的多科技术学院不在本书讨论之列。

权力是一种影响关系，英国大学权力演变从外部来看，体现在与政府（王权）、教会的关系及政治、经济形态、科技发展的相互关系之中；从内部来看，体现在管理体制、教师权力、学生权力、行政人员权力等的相互作用之中。本书分牛桥大学的建立到资产阶级革命时期、资产阶级革命时期到 20 世纪初、20 世纪初到现在三个阶段来讨论英国大学权力的演变，重点放在最后一个阶段。

一、牛桥大学建立到资产阶级革命时期大学的权力

欧洲中世纪最大的大学之一是起源于巴黎圣母教堂学校的巴黎大学，而英国

---

① Lynn T Drennan. Matthias Beck. Teaching Quality Performance Indicators—Key Influences on the UK Universities' Scores. Bradford: Quality Assurance in Education. 2001 (2) .

的大学并非起源于埃克塞特、伦敦、索尔兹伯利或约克等城市，而是起源于牛津和剑桥镇，牛津大学成立于1168年，剑桥大学成立于1209年。两所大学在成立之初都是没有校舍、只有学者的大学。直到1249年，达勒姆的威廉副主教将一笔钱遗赠给牛津大学，才建立了大学学院。初期的大学主要是对学生进行专业训练，大学完全以宗教为中心，培养牧师等各种神职人员和各种层次的教师。到13世纪大学毕业生已在基督教各等级人员中占据支配地位。招收的学生是一些在文法方面有一定基础的男学生，女性不能进入大学，学生的社会背景和贫富差距较大，学生和教师的流动性也很大。

从14世纪初到15世纪晚期是两所大学的巩固和发展时期，大学的发展速度加快，其地位也逐渐提高，在社会中的影响也日益加大，主要标志是两所大学建立了十几所学院。但从14世纪中期开始，大学开始陷入困境，主要是由于1348—1349年的黑死病造成学生数量下降，黑死病造成剑桥大学一半的院士死亡，整个英国的人口也大幅度下降。另一个事件是持续的英法战争迫使青年人从军，大批青年应征入伍使得学生数量减少，直到15世纪20年代大学才开始逐步恢复和发展。

16、17世纪在英国发生了三个最重要的事件：文艺复兴思潮的传播、反罗马教皇的新教运动和新兴资产阶级向国王夺权的国内战争。受其影响，大学也发生了深刻的变革。亚里士多德、柏拉图的学说已逐步占据大学讲坛的统治地位。16世纪末，牛津大学已开始对数学和理科的研究。16世纪初开始，大学生数量开始上升，到资产阶级革命前的17世纪30年代达到高峰，两所大学的学生合计超过4000名，牛津大学和剑桥大学各成立了一批新学院，这个时期剑桥大学的发展似乎更快一些。大学的教育开始出现等级性，16世纪中叶英国开始建立为牛津大学和剑桥大学输送新生的中等教育机构——公学，来自上层社会家庭的学生人数比例大大提高。学校中的王权势力增强，有些学院不是由宗教界人士建立。

从牛桥大学建立到英国资产阶级革命前，大学权力主要有如下几个方面的特点：

（一）大学拥有强大的社会权力

大学的社会影响很大，地位很高。牛津大学在发展初期的影响就很大，已超出了英格兰的范围，在苏格兰、爱尔兰和欧洲大陆产生了影响。“从早期起，牛津大学在欧洲的名望方面仅次于巴黎大学，甚至一度并不次于巴黎大学。”[①] 到

① 转引自许明．英国高等教育发展研究［M］．沈阳：辽宁教育出版社，1998：6.

了1300年，两所大学在国家宗教、政治和文化方面的作用日益明显，在国家政治和宗教生活中的地位也进一步提高。这是因为大学规模逐渐扩大，牛津大学的学生人数达到大约1500人，几乎和牛津镇的人口相当。在14世纪初，牛桥大学对社会生活作出了许多重要贡献，相对于教堂和某些较大的修道院，大学是知识传播和学术研究的中心，占据了英格兰教育制度的顶峰。大学的社会影响还表现在为国家和教会培养了大量人才，其中有的人甚至获得了国家行政管理和教会的最高职位。据统计，这时约有三分之二的主教是从牛津或剑桥大学毕业的。[①] 大学也常常介入国家政治生活，在政治系统中扮演特定的角色。从1603年起，牛津和剑桥大学可以各选举两名议员参加英国的下议院，这表明大学师生获得了一般民众无法得到的特权，这种做法一直到1948年才被废止。[②]

（二）大学受制于教会

中世纪以来，教会势力强大，财富积聚，所以办大学、建书院主要依靠教会捐助。许多学院是由教会资助建立的，如牛津大学的第一幢建筑物是由达勒姆的威廉副主教遗赠建立的。这一时期的大学主要是培养教会精英和神职人员，特别是在宗教改革之前，强调神学与教会法的学习，神学是大学中最重要的学科，宗教在给大学带来财富的同时，也决定了大学的教学内容。

在牛津、剑桥成立之初，大学由教会掌管。林肯郡主教管牛津，依莱地区主教管剑桥，主教由坎特伯雷红衣大主教管辖，红衣大主教直接听命于罗马教皇。大学的校长由任课教师选出，经主教任命，是大学和教会、主教和国王之间的联系人。起初校长必须是住校的神学博士或宗教法博士，权力很大，他不但被教会授以生杀大权，还参与地方政权。但校长与主教之间的摩擦不断，校长为了学校的利益而千方百计想摆脱主教的控制，终于教皇在1368年下令免去林肯主教的校长确认权。“从此以后，牛津大学享有选举和确认自己的最高首脑的权力，而无须考虑基督教当局，开创了大学自治制度。”[③] 剑桥成立后也为脱离基督教会的控制而斗争，但是直到1432年才被伊利主教裁定完全脱离教会的直接控制。这并不表明教会对大学的影响减弱了多少，有时教会与大学的冲突还非常激烈。1411年，坎特伯雷大主教为了限制大学的特权，打击独立于教皇之外任何基督教控制的大学，报复大学对教会、教皇和教义的批评，无视罗马教皇授予的豁免训令，免除了牛津所有大主教、主教和教区主教的裁

---

① 许明．英国高等教育发展研究［M］．沈阳：辽宁教育出版社，1998：15.

② 同上，29—30。

③ 王承绪．世界教育大系——英国教育［M］．长春：吉林教育出版社，2002：72.

决权。大主教的行动得到亨利四世的支持，最后牛津大学不得不屈服于教会。1412年在校长手册和学监手册中规定，“任何博士、硕士、学士或学者在教学中均不得持有伦敦理事会所谴责的观点”，“他们偶尔也鼓起勇气反对主教或大主教的某项政策，或不承认国王按自己意愿任命的官员，但所有这些都微不足道。”[①] 大学校长也多由主教担任。如16世纪剑桥大学的校长中有5位是主教，由于反对宗教改革而被处死。其中著名的约翰·费歇尔主教统治该校达35年之久。继任其职务的是托马斯·克伦威尔，他担任该职直到1540年他被处决。其他的校长则有加德纳（1540—1547和1553—1555）、萨默塞特（1547—1552）、诺森帕兰（1552—1553）、玻尔（1556—1558）、威廉·塞西尔EMG利勋爵（1559—1598）。[②] 1534年，英国国会通过《至尊法案》，宣布国王是英国教会的最高首领，国家一直利用大学作为统一国教的主要力量之一。从16世纪中后期起，罗马天主教基本上被排除在大学校门之外。从1563年起，所有的毕业生都要参加至尊宣誓，以此作为服从正统国教的证据。1616年，皇室要求根据申请人对国教的态度来决定是否授予学位。以后更发展到不信奉国教者不能入学。

（三）大学与政府的关系比较松散

在大学的各种权力关系中，大学与政府的权力关系是最为复杂、最为微妙的，因为它既受社会变化的影响，又受两者自身成熟度的制约。因此，政府与大学关系的历史实际上与整个社会发展史、与两者自身发展史交织在一起。在这个时期的大学还不是现代意义上真正的大学，大学还受制于教会，处于一个封闭的象牙塔之中。而这时的政府也还不是一个全能的政府，更谈不上是一个强势的政府。一般认为，民族国家的建立就是政府管理能力的建立，也是政府干预的开始。1453年，英法百年战争以英国的失败而告终，英国丢失了它在大陆的所有地盘。紧接着英国又爆发了红白玫瑰战争，结果两大封建主集团都被消灭干净。但从历史上看这是英国的幸事。“百年战争让英国退回到不列颠岛，从此它就只能按民族和地域的原则行事了，从而为组建民族国家设置了方向。玫瑰战争消灭了封建领地军事贵族，而这些人正是组建民族国家的最大障碍。”[③] 15世纪下半叶，尤其是1458年都铎王朝建立后，英格兰开始进入较为稳定的民族国家时代。

---

① 王承绪．世界教育大系——英国教育［M］．长春：吉林教育出版社，2002：100.

② 蔡骐．论宗教改革时期英国文化教育的发展［J］．湖南师范大学学报．L. B Wright and V. A. LaMar. Life and Letters in Tudor and Stuart England. Cornell University Press，1962：346.

③ 钱乘旦，许洁明．英国通史［M］．上海：上海社会科学院出版社，2002：89.

在此之前，政府对大学的干预非常有限，又由于大学具有行会性质，是由知识分子自发组织起来的，他们是“以思想和传授思想为职业”的人，他们的工作主要是“把个人的思想天地同在教学中传播这种思想结合起来”①，学者的这种自由态度、批判精神与行会自治相结合就形成了大学自治的基础。政府除了在大学与地方政府、教会的斗争中支持大学以外，由于其王权不稳，忙于内外战争，基本上对大学没有干预行为。15世纪末以后，英国王权进一步稳定，政府管理职能进一步增强，而16世纪进行的宗教改革又为民族精神找到了生存土壤，对增强世俗政府的力量发挥了积极作用。但英国的大学并未像同时期的欧洲大陆的大学一样走上被国家干预的道路，英国大学以“自治机构”而著称，是因为“直到19世纪，剑桥传统的一个有利因素是财产和学者联盟独立于国家之外”。② 但英国王室并非对大学的变革无所作为。如国王亨利八世在1536年作了很多规定，禁止在大学学习天主教会的教会法和经院哲学。伊丽莎白一世1570年在剑桥大学的章程中规定，大学的权力不再集中在学院院长和大学学监手中，而是转移到副校长和起顾问作用的首脑机关手中。在1549至1559年间牛津和剑桥连续三次接受国王的巡视，第一次是为了建立国教，第二次是使教会与政府分离，第三次是确立新的信仰。1546年亨利八世创办了剑桥神学院，并改建了牛津的基督堂学院。16世纪40年代，在这两所大学中设立了一种荣誉职务——钦定讲座教授。

（四）大学享有特权

这个时期的英国大学与欧洲大陆大学一样，享有许多特权。如大学享有裁判权，可以成立民事法庭，大学校长有权审理集市上引起的诉讼和一方为学者的民事、刑事案件。大学拥有罢教和迁移的权力。大学如果不满地方政府的做法，或与市民发生冲突，则往往以迁校相威胁。剑桥大学就是因为牛津大学的学者与当地居民发生骚乱后，许多学者逃离到剑桥后建立起来的。大学的特权与当时特定的政治和经济环境有很大的关系。因为当时的大学对当地城市的商品贸易、吸引新居民等有较大影响，大学的存在是当地经济繁荣的保证。另外一个方面，当时的英国与欧洲大陆一样，教会同国王之间的斗争激烈，整个欧洲呈现一种高度分权的状态，大学从产生时起就争取自己的独立地位和权力。同时，在教会与政府（国王）的斗争中，双方为了控制大学，或为了得到大学的支持，往往偏袒大学，

---

① 雅克·勒戈夫．中世纪的知识分子［M］．北京：商务印书馆，1996：1.

② Rowland Eustace. British Higher Education and State ［J］. European Journal of education, Vol 17, No3, 1982.

从而强化了大学的特权。如 1334 年，牛津大学的学者与周围民众发生冲突而离开大学外迁，国王站在大学一边，牺牲了城镇利益，大学的权益得以扩大。1354 年，牛津镇发生大学生和教士与周围居民之间的械斗，国王再次支持大学，当地镇长和议员必须每年到大学教堂赎罪，地方长官必须在就职宣誓仪式上宣布维护大学的特权。①

（五）大学学院式管理体制形成

牛津和剑桥大学形成了独具特色的学院管理体制。大学产生初期，学院原是大学为了接待或帮助来自其他国家和地区的贫穷学生而提供的住宿场所，后逐渐发展成为属于同一学科的师生共同生活和学习的场所，最后成为自治或半自治的学术团体，成为大学最基本的教学和行政单位。在某种意义上讲，大学只是各个学院的集合体，学院是自治的团体，各自为政，每个学院有院长、舍监、教务主任及财务等，有自己的财产和收入。财富充裕的学院不仅给大学，而且还给穷的学院提供资助。1570 年英王颁布《伊丽莎白法令》，法令规定学校行政领导权归大学副校长和学院院长掌握。大学内部的组织权力迅速扩大。到了 16 世纪末，不通过学院许可没有一个人能够进入大学，而教学工作大部分掌握在学院助教手中。虽然名义上仍继续举行中世纪时的民主集会，但实际上这两所大学的权力转移到由学院首脑人物组成的寡头政治的执政者手中，转移到每年从这些人中任命的一名副校长手中。大学无权过问各个学院的管理事务。按照当时的规定，大学是实行自治的，大学只服从立法会议和法庭所制定的法规，大学的课程、规格和全体教职员的任命则由大学自治行政机构决定。②

二、资产阶级革命时期到 20 世纪之前的大学权力

英国资产阶级革命发生在 1640 年，于 1660 年斯图亚特王朝复辟之后结束，英国成为 17 世纪“标准的资本主义国家”。这一时期是各国大学权力变化的关键时期，此时形成的大学权力模式一直延续到现在。如法国使高等教育纳入到中央集权下，德国大学实行有限的自治，而英国则延续了前一时期大学自治的传统。

牛桥大学的学生规模自资产阶级革命前达到创纪录的 4000 人以后，就一直走向衰落，直到 19 世纪 60 年代这一数字才被打破。1645 年，牛津大学的入学人数只有 10 年前的 1/10，从 17 世纪 80 年代开始，牛津、剑桥大学进入为期百年

① 许明．英国高等教育发展研究［M］．沈阳：辽宁教育出版社，1998：14.
② 陈孝彬．外国教育管理史［M］．北京：人民教育出版社，19961：46.

的衰退时期。大学思想保守与社会相隔离，未能满足资产阶级革命和工业革命对人才的需求。以拉丁文和希腊文进行教学的古典人文学科依旧是大学课程的主要内容，大学教授公然拒绝和排斥新的哲学思想、科学成果和教育理论。“虔诚地学习，保存知识和训练理智，是牛津和剑桥在 17 和 18 世纪坚持的传统目标。”[①]在 18 世纪的一段时间里，牛津和剑桥大学几乎只对圣公会上层开放，所有不信奉国教的新教徒、天主教教徒和犹太人，均被排除在牛津大学校门之外。剑桥大学虽允许少量非国教教徒入学，但不授予他们学位。

19 世纪牛桥大学开始了变革，逐步摆脱了传统古典大学的模式。19 世纪成为既是传统高等教育发生深刻变革的时期，又是新型高等教育崭露头角并开始蓬勃发展的岁月，英国高等教育的发展从此进入一个新的时代。改革的主要措施和结果体现在以下几个方面：一是放宽对学生的宗教方面的限制，允许不信奉英国国教的学生入学，申请奖学金和毕业；二是拓宽课程和教学领域，鼓励自然科学教学；三是学生的家庭背景趋于多样化，大学的培养目标也逐步拓宽，发起了大学推广运动和大学落户运动。[②] 大学推广运动实质上是由大学向社会大众推广其教学和课程，是英国历史上最早最大的成人教育运动之一。大学落户运动也是由传统大学发起的，牛桥大学一些具有革新思想的人主张大学教师要走出大学校门，接近普罗大众，深入居住在附近的穷人社区，与他们一起生活，取得社会经验，促进社会改良。

19 世纪英国高等教育史上具有里程碑意义的事件是 1836 年伦敦大学的诞生，这是自牛津大学、剑桥大学建立 600 多年以后英格兰诞生的第三所大学。伦敦大学是一所完全不同于牛津、剑桥大学的大学，它的建立改变了英格兰大学教育的单一结构和功能，为英国高等教育注入了新的动力和活力。伦敦大学摒弃宗教教义，不实行寄宿制，也不实行导师制，课程设置上主要是教授现代学术和自然科学，尤其注重发展实用科目，培养社会所需要的人才。总的来说这个时期大学的权力具有以下特点：

（一）大学权力开始受到政府干预

这个时期的英国虽然政局稳定，近代资本主义形态的管理部门逐步建立，但政府一直对大学奉行一种不干预政策。主要原因如下：一是英国资产阶级革命后，虽然政府权力逐渐从封建统治者手中转移到新生的资产阶级手中，但在革命后一段相当长的时间内，阶级矛盾相当尖锐，所以政府的阶级统治职能远远大于

---

① 奥尔德里奇．简明英国教育史［M］．诸惠芳，等译．北京：人民教育出版社，1987：153.

② 详细内容请参阅许明．英国高等教育发展研究［M］．沈阳：辽宁教育出版社，1998：69—77.

社会管理职能。二是因为从18世纪末到19世纪早期，英国保守党已形成一种自由主义思想，其代表人物有亚当·斯密和密尔，“后者借用了洪堡的思想（柏林大学的创始人），把国家看成是一个守夜人，不应该干涉其他人的自由，除非他们的安全真正受到威胁”[①]，信奉管得最少的政府就是最好的政府。“密尔不仅强调国家的权力必须受到控制，而且由于他注意到了社会舆论对于个人自由所具有的约束力，还提出社会对个人干预同样应该受到控制。这是一种扩大了的自由主义原则。”[②] 这种思想形成了大学自治和个人学术自由的文化基础。三是因为英国大学的自治传统根深蒂固，自治和自由被认为理所当然。英国的大学可以说是整个欧洲对中世纪大学传统保存得最好的国家。但正是由于大学对自由的滥用，忽视自由的限度，从而导致大学的放步自封，使大学遭到社会的唾弃。在许多忠诚的圣公会贵族和绅士眼中，牛津一直是“懒散、无知、粗鲁、堕落和信奉罗马天主教的牛津大学”[③]，以致“大学对18世纪的工业和商业的发展毫无贡献”[④]。

在各方压力下，政府终于同意由约翰·罗素勋爵组建皇家委员会，对牛津和剑桥大学的教育状况进行全面调查。但牛津大学拒绝与委员会合作，而剑桥大学则对委员会的成员表示欢迎。在1856年分别通过了《牛津大学法》与《剑桥大学法》。根据这两个法案，牛津和剑桥大学自中世纪以来的一些特权被取消，镇长和镇议会不必宣誓维护这些特权了，涉及民事或刑事案件的大学人员也不再由大学法庭审理。“英国废除了1636年伦敦大主教为牛津大学制定的学则，取消英国女王为剑桥大学颁布的学则，扩大大学评议会的人员构成，加强评议会的权限，开放学院，对非英国国教徒部分开放。”[⑤] 尽管这两部法案的内容还比较保守，但毕竟推动了两校的改革，是一大进步。皇家委员会“制定了议会干预大学的原则”。《剑桥大学法》规定大学设有立法和行政管理机构，行政领导权从副校长转到大学评议会手中，大学的管理逐步民主化，最高管理机构评议会由各院系的博士、硕士和神学院的学士组成，决定学术事务，通过董事会行使权力。董事会的成员是大学和各学院教学、行政人员中有文学硕士或更高学位的人。政府对大学行使权力的另一种方式是实行大学特许状制度。任何高等教育机构要获得大学地位，必须由王室认可，取得英国王室颁发的特许状。如伦敦大学虽然在

① Pritchard, Rosalind M. O. Government power in British higher education [J], Studies in Higher Education, 1994, Vol. 19 Issues 3. 253: 13.

② 唐士其. 西方政治思想史 [M]. 北京：北京大学出版社，2002：246.

③ [美] 伯顿·克拉克. 高等教育新论——多学科研究 [M]. 王承绪，等译. 杭州：浙江教育出版社，2001：35.

④ 徐辉，郑继伟. 英国教育史 [M]. 长春：吉林人民出版社，1993：136.

⑤ 黄福涛. 外国高等教育史 [M]. 上海：上海教育出版社，2003：151.

1828年就开始招生，但由于牛津、剑桥和英国国教会的反对，它没有获得皇家特许状，所以只是一所“自封”的伦敦大学，直到1836年才由国王威廉四世颁发特许状，可以授予学位。19世纪建立的城市学院由于其教学条件较差，办学水平较低，在成立之初均未获得标志独立大学地位的皇家特许状。

总体来说，英国政府对大学权力的干预较小，虽然1830—1869年是国家干预教育的重要时期，但基本上限于初等和中等教育领域，先后成立了枢密院教育委员会（1839）、科学艺术署（1853）、教育署（1857）、中央教育局（1899）等中央教育管理部门，但其管理职能限于基础教育阶段，可以说到19世纪末英国政府还没有管理高等教育的机关。在19世纪的大多数岁月里，大学与政府之间并未建立起什么联系。这在很大程度上是由于这些大学和多数学院从创建时起就是纯粹的民间机构，它们在招生、课程设置、教学形式、内部管理等方面享有完全独立的自主权，是自治的机构，不受政府部门的干预。

（二）教会的权力开始削弱

进入到16世纪，英国开始了宗教改革运动，起因是教皇不同意亨利八世的离婚要求，1533年亨利八世不得不反对现任教皇的统治，他通过颁布一系列法令，废除罗马教皇对英国事务的干涉权，规定国王及其继承者应被尊为英国教会在尘世的唯一最高首脑，这样就确定了英国教会即国教的民族属性。“通过上述法令，亨利八世在财政、司法、政治权威、文化舆论方面完全控制了英国教会，从此成了英格兰俗界和宗教界的双重首领。”[①] 此后大学成了国家实现政教合一、统一国教的主要力量，大学里的天主教被清除出大学，罗马教规的所有教义和学位都被禁止，神学不再重要，逐渐转变为众多平等学科中的一员了。1535年，国王要求大学的所有成员都要承认王室的至高权威。17、18世纪，大学里宗教矛盾又开始冒头，国王查理一世时期，宗教纷争扩大为国王与议会之争，爆发了英国内战，天主教徒属保皇派，清教徒、议员、小商人支持议会，结果查理一世被处死，剑桥大学各学院信奉国教的领导人几乎全部换上了清教徒的同情者。1660年王朝复辟，1662年议会通过一致法，要求大学所有人宣誓效忠国教会。更规定不信奉国教者不能入学，也不能授予学位，并且不能担任院士，院士也不允许结婚。19世纪年代英国下议院曾想通过法令改变这种状况，但被上议院否决。一直到19世纪中期，都是由国教教会把持大学权力，不仅排斥清教徒，也排斥天主教徒。19世纪中期以后，教会在大学的权力才被逐渐削弱。主要表现在以下两个方面：

---

① 钱乘旦，许洁明．英国通史［M］．上海：上海社会科学院出版社，2002：114．

一是1854年和1856年的牛津、剑桥大学相继允许非国教教徒学生入学、申请奖学金和毕业；从1863年开始，国会几乎每年都通过法案，取消传统大学中不利于科学和学术进步的某些宗教方面的规定。1868年，大学职位和学院院士的职位对所有的申请人开放，而不论其宗教信仰。1871年，国会通过《考核法》，规定除神学部之外，申请其他学部的学位时不必接受有关宗教信仰方面的审查。正式同意非国教人员到大学任职，大学教职员不受宗教信仰的制约，取消大学对教职员工宗教方面的规定。1877年，又解除了所有宗教方面的限制。

二是标志着打破大学宗教统治坚冰的伦敦大学的建立。伦敦大学冲破宗教对大学的主宰和支配，使高等教育具有世俗的性质。伦敦大学在录取新生时不以其宗教信仰为依据，不设神学部，也不进行宗教教学，吸引了大量受到宗教限制而不能进入牛桥大学学习的年轻人。从而结束了宗教对高等教育的垄断，推动了当时整个英国高等教育的非宗教化。

（三）外来人员在大学内部取得更大权力

这个时期的大学除了传统的牛桥大学以外，还成立了伦敦大学，建立了一批城市学院。城市学院的影响较小，还未获得特许状成为真正的大学，所以主要讨论前两者的内部权力，将之称为牛桥模式和伦敦模式。

以牛桥大学为代表的传统大学基本上属于中世纪的“教师管理大学”类型，学院是大学的重要组织。1636年，英国大主教洛德对大学内部的管理组织作了若干改革，扩大高级教职员全体会议（congregation）成员，如副校长、学监、教授和讲师等正规教师都可成为其成员。评议会有权颁发学位，对大学的重大教育行政事务提出建议，特别是有权否决大学最高管理机构——七日理事会（Hebdomadal Board）——做出的决议。[1]

1856，年议会通过了《剑桥大学法》，规定大学的最高权力机构仍然是高级教职员全体会议，这是由全体毕业硕士生，加上校长、副校长和博士组成的总体。它的权力由住校并在大学里积极活动的成员即高级教职员会议行使。该机构轮流选出一定比例的行政人员，即评议理事会。再另选出一个机构负责教学考试，即1882年设立的学部总委员会。财务委员会负责管理开支、产业和提供新建筑。各个系有管理委员会和学位委员会。各系向学部总委员会负责。大学重新行使监督学院的职责，不再由学院掌权，学院要向学校交纳更多的基金。[2]

1854年的《牛津大学法》也对大学的管理权限作出了新的调整，取消了七

---

① 黄福涛．外国高等教育史［M］．上海：上海教育出版社，2003：151—152.
② 梁丽娟．剑桥大学［M］．长沙：湖南教育出版社，1990：47.

日理事会，成立了大学管理委员会。大学管理委员会要尽可能具有代表性，包括各利益集团的代表，具体成员包括校长、副校长、学监、6名学院院长、6名教授和6名大学高级教职员全体会议成员。到了20世纪初，这个委员会成为大学的最高管理机构，负责制定大学所有重要的规章制度。

这个时期大学权力变化的另一个特点是，校外人士在学校管理事务中发挥的作用越来越大。英国王室颁发的特许状虽然仍强调将学术自治权留给教授，但实际上传统的自治观念正在发生变化，自治的方式也在发生改变。老大学是这样，新成立的大学将这个特征表现得更为明显。在剑桥大学的管理形成中，外行人士比学者、毕业生和非常驻人员取得了更大的权力。在19世纪20年代和19世纪30年代，这些新成立的学院中学术人员不参与任何管理。教学和决策的分离在1836年的伦敦大学的结构中看得非常清楚，所有学术方面的权威，例如课程和测验，都保留给了外行领导，学术人员局限于起草课程大纲，任命考试人员，授予学生学位。这一套做法经过改革以后又被复制给其他大学，最明显的就是1880年的维多利亚大学。到19世纪末，牛津和剑桥大学以外的大学都是教学和学术控制相分离的。“坚持外行控制不能仅仅被看成是正在上升的中产阶级占据着优势，新成立的学院没有一所是员工参与的，甚至在牛津大学新成立的学院中也不例外。完全可以说，在英格兰形成的员工自治的古老传统已经完全没有了，甚至更强劲的苏格兰传统在19世纪下半叶也受到沉重的打击。”[①] 1870年曼彻斯特欧文斯学院建立了由校外人士和本校学者共同参与管理的现代模式，校外人士在校务委员会和执行理事会中占会员的多数，理事会的主要作用是争取私人和当地机构的经费资助。学术事务由校长和各科教授组成的学术评议会负责。该模式成为英国现代大学自治组织的样板。

对外来人员的权力来源、外来人员权力发展对英国大学管理模式的影响，我们可以作出进一步的分析，正是外来人员与学术人员的权力斗争及其权力分配才形成了今天英国大多数大学的权力格局。从英国高等院校的产生来看，除了牛桥大学、4所苏格兰古代大学和教会学院以外，英国高等教育大多是通过外来人员的努力建立的。这种努力主要采取两种形式：

第一种形式，19世纪建立的典型城市大学，是地方政治、行业、商业和工业精英的联盟。他们首先面临的压力是获得王室特许状，获得后就动用能获得的资源建立一所大学。建立大学的动机是多种多样的，如市民的自豪感，又如专家型行业的发展，特别是医药、法律、地方工商业等的增长。

---

① Graeme C. Moodie and Rowland Eustace. Power and Authority in British University [M]. McGill—Queen’s University Press, 1974: 28—29.

第二种的形式，典型的新大学，这是市政努力的结果。例如东伦敦大学就是在地方政府的两起活动的冲击下建立的：在19世纪90年代，西哈姆议会（West Ham Council）根据技术教育法案建立了一所学院，在两次世界大战期间，艾塞克斯议会也建立了另外两所学院，后来合并组成了第一所多科技术学院，最后获得大学地位。

外来人员理事会（Council）在早期大学里是主要的组织。在城市大学里，理事会的组成继续反映了学校的创立者——奋力建立大学的精英联盟——的利益。而在新大学里，管理机构中赞助者、本地议员（理事会）首领占有绝对优势。

三、20世纪以来英国大学权力的巨变

19世纪末，整个英国只有九所大学，进入20世纪以后，19世纪建立的城市学院先后获得皇家特许状而成为正式大学，这样，英国大学生人数有了明显增长，在第一次世界大战后更是出现了大学生人数的跃进。在旧的城市学院升格为大学的同时，也建立了一些新的城市学院，1918年莱斯特大学学院成立，1928年赫尔大学学院也宣告成立。但到第二次世界大战前，英国高等教育总的规模仍然偏小，与其他发达国家相比有较大差异。

"二战"后英国高等教育迅速发展，尤其是20世纪60年代初罗宾斯报告发表后，整个60年代是英国高等教育发展最为辉煌的时期，也是新旧体制转换的分水岭。短短数年间英国建立了十所新大学，将一部分成立于50年代中期的高级技术学院升格为大学。大学生人数大大增加，1970年比1960年翻了一番，政府对高等教育的投入也急剧增加，1975年对高等教育的投资相当于1960年的三倍。60年代正式确立了英国高等教育的双重制，这种双重制一直到《1992年继续教育和高等教育法》颁布后才正式结束。

进入70年代后，高等教育的发展速度放缓，中东战争和石油提价而引发的经济危机使英国的元气大伤，执政党不得不紧缩开支，高等教育面临经费危机。80年代的经费削减几乎使一些大学关闭，大学不得不面向市场创业，调整办学目标和方向，提高教育质量，各大学面向海外、工商界竞争有限的教育经费。90年代大学之间的竞争更加激烈，英国高等教育规模继续扩大，现已有170所大学和高等教育学院。[①]

这个时期是英国大学权力发生巨大变革的时期，这种巨变主要是围绕大学与

---

① The Ruin of Britain' s Universities [N], Economist, 11/16/2002, Vol. 365 Issue 8299.

政府的关系而展开的。以1979年保守党上台执政为界大致又可以分为两个阶段，80年代以前即尼夫（Neave）和范富格特所谓的“起促进作用的国家”阶段——政府只负责提供大学资源，但对大学的自由和自治不加干涉，大学的管理权力和学术人员的个人权力都能得到保障。80年代以后是“起干预作用的国家”阶段——政府干涉学校的内部事务（改进效率）、卷人大学与它的周围环境之间的关系等。这个时期的大学权力的巨变表现在以下几个方面：

（一）大学正式得到政府资助

英国政府对大学的资助可分为三个阶段，即大学拨款委员会（UGC）阶段（1919—1989）、大学基金委员会（UFC）阶段（1989—1993）、英格兰基金委员会（HEFCE）阶段（1993—至今）。从英国高等教育发展的历史来看，英国大学的发展速度缓慢，从中世纪早期牛桥大学建立一直到1836年伦敦大学成立，英格兰几百年间只有两所大学。传统大学依靠教会留下的财产和捐助，各学院经费较为充裕，大学在招生、课程设置、学术研究和内部管理等方面有完全独立的自主权，是典型的自治机构，基本上不受政府部门的干预，政府一直以来没有资助大学的传统。伦敦大学和城市学院成立后，大学仍被政府视为民间机构。与其说大学是自治机构，还不如说大学受到政府的忽视，在这方面英国与欧洲大陆国家相比差距很大。如1897年，德国政府为大学提供的资助约为50万英镑，而英国政府为大学提供的资助仅为2.6万英镑。[①] 由于受到忽视，这些大学在成立之初就面临着严重的经费问题。这样从19世纪末期开始，政府开始对大学进行资助，但资助额度非常小。

第一次世界大战后，政府深刻认识到大学对政府和公民个人的价值，于1919年7月在财政部正式成立大学拨款委员会。UGC除了负责将政府的经费分配到各所大学这一主要职能外，在不同时期发挥着不同的作用。早期是“政府提名任命的一个委员会，对政府应该给大学总体上提供多少资助提出建议，然后在不同的大学分配这些经费，不管政府在听取了建议后这笔经费是多少”。[②] 一直到“二战”前，UGC对高等教育介入得并不是很多。“二战”后，UGC发挥了更大作用，具体内容会在下一章谈到。到60年代，UGC充当了英国高等教育大发展时期策划者的角色，70年代经济危机爆发后，开始配合政府的紧缩政策削减大学经费，一直到80年代，其行为和立场受到大学的猛烈抨击，失去了作为

① 许明．英国高等教育发展研究［M］．沈阳：辽宁教育出版社，1998：99.

② John Carswell. Government and the Universities in Britain——Programme and Performance 1960—1980［M］. Cambridge University Press, 1985: 10.

大学代言人的作用，实际上成了政府的教育政策执行者。大学拨款委员会无奈在1989年3月30日走完了它历时近70年的历程，由大学基金委员会取而代之。UFC的人员组成、地位、职责等都与UGC不同，它极力推进高等教育的市场化，中央政府依托UFC对大学的宏观控制能力大大增强。1993年4月1日，议会通过了《高等教育——一个新的框架》白皮书，英国大学基金委员会分成了英格兰、苏格兰、威尔士三个独立的大学基金委员会，英格兰高等教育基金会的主要职能包括制订教学和科研基金的分配方法、明确各校使用基金应承担的义务、对大学的教学和科研水平进行评估，并将评估结果同基金分配联系起来，保持大学多样化的使命，保持学校的自治，贯彻政府的政策意图等。[1]

（二）大学引入市场机制

英国是一个典型的福利国家，大学长期以来依赖公共资金，来自科研和社会服务的资金很少，1980年多数大学90%以上的经费来自UGC的拨款。面对长期的经济不景气，政府不得不压缩公共开支，将大学推向市场。撒切尔政府的新公共管理思想为大学的市场化提供了理论依据。新公共管理思想强调在公共领域削减成本，提高效益，注重服务质量和"消费者"的反应，在公共组织内部和公共组织之间引入市场和准市场机制。进入80年代后，政府的高等教育政策发生了重要变革，大学不得不面向两个市场——外部市场和内部市场。

大学的外部市场。英国政府在80年代初开始大幅度削减高等教育正常拨款，准备在三年内将大学的总拨款减少17%，"增加效率，改变高等教育系统的方向使之成为'产业的需要'（needs of industry）"。[2] 这次经费削减对大学的影响不一，大多数技术大学受到非常大的损失，有的削减高达40%。政府意在通过这种手段迫使大学直面社会和市场，明确提出政府不是高等教育的唯一购买者，希望大学减少对政府的依赖，成为创业型的大学，给更广泛的消费者提供服务。"大学被迫集中从事它们所擅长且有市场需求的活动，而放弃其他的活动。"[3] 到1987年，大学从工商业得到的研究拨款、合同和服务收入占到了大学总收入的

---

① 刘喜华．英国高等教育拨款模式述评［J］．北京邮电大学学报（社会科学版），1999（3）．

② Guy Neave and Frans A. van Vught. Prometheus Bound: the Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe［M］. Oxford: Pergamon Press, 1991: 165.

③ Thomas, Harold. Power in the Resource Allocation Process: The impact of 'rational' systems［J］. Journal of Higher Education Policy & Management, Nov2000, Vol. 22 Issues 2. 127. 11. Guy Neave and Frans A. van Vught. Prometheus Bound: the Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe［M］. Oxford: Pergamon Press, 1991: 175.

26%，高于1980、1981年的16%。[①] 政府推动大学面向的另一个市场是留学生市场。1980年，政府规定来自非欧盟国家的留学生应全额缴纳费用，所付的学费远高于欧盟和本国学生。政府希望大学被削减的经费能从招收留学生中弥补回来。

培育高等教育内部市场。从UGC成立到20世纪70年代，大学一直接受UGC每五年为一个周期的拨款，这种大笔拨款体制给大学提供了与捐赠类似的收入，大学可以自主支配和使用这笔经费。但到了70年代五年期拨款结束，1972—1977年是大学五年期拨款的最后一个时期。五年期拨款的结束是一个决定性的转折点，按照新公共管理竞争、效率、目标导向、绩效付费的原则，整个80、90年代高等教育资助方式发生了变化。1986年开始进行科研评估（Research Assessment Exercise，简称RAE），使UGC的大学和学科分层拨款公开化，1987年，教育和科学部决定取消给大学的拨款，代之以院校和拨款委员会之间的合同。1989年成立大学基金委员会，"大学基金委员会的建立是为了把大学推向市场，政府在建立教育市场中充分地行使了它的中央权力，在这个过程中利用了多元市场结构中介"。[②] 很明显，这里的市场是一种高等教育的内部市场。这种新的资助方式是以价值判断为基础的，伴随着一定的公式计算和奖惩标准，主要的手段包括报价投标、质量评估等。

（三）大学自治权缩小

英国大学在世界上以享有充分的自治权而著称，"联合王国比绝大部分其他国家给了它的大学更多的自治"[③]。之所以如此，是因为英国的院校有独立的经费来源，能够负担全部开支中的大部分，既不依靠学生学费，也不受政府官僚机构的干涉。"关于英国学术自由的当代神话，以及大学教师取得终身任职以保护学术自由的必要性，最终都来源于16世纪中叶以来牛津和剑桥大学的学院法人所享有的财政独立性。"[④] 但随着新公共管理背景下英国政府高等教育管理权力的重新定位，英国高等教育发生了深刻的变革，政府完全卷入了高等教育事务，大学的财政受到政府的控制，政府通过一系列评估和质量控制、改组UGC直至

---

① Rowland Eustace. British Higher Education and State [J]. European Journal of Education, Vol 17, No3, 1982.

② Pritchard, Rosalind M. O. Government Power in British Higher Education [J], Studies in Higher Education, 1994, Vol. 19 Issues 3. 253. 13.

③ Maurice Kogan, Marianne Bauer, Ivar Bleiklie and Mary Henkel. Transforming Higher Education: A Comparative Study [M]. London: Philadelphia: J. Kingsley Publishers, 2000: 98.

④ [美] 伯顿·克拉克．高等教育新论——多学科研究 [M]．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：87.

以新的机构取而代之、取消双重制、不断扩大招生、迫使大学向创业型大学转型等手段加强对高等教育的干涉和控制，政府权力大大增强。在英国国际高等教育管理中心主任约翰·泰勒（John Taylor）称之为胡萝卜加大棒高等教育政策的作用下，大学的自治权一步一步缩小。[①] 另一方面，大学前所未有地受到市场的推拉、挤压，市场权力进一步侵蚀了大学的自治。需要注意的是，政府对大学自治权的侵蚀不是通过加强行政力量的方式取得的，而是通过经济手段，运用市场机制来完成的。而这些都是政府行使高等教育管理权力的手段，在后面将详细讨论政府的经费资助、市场机制和质量控制等权力手段。

以上探讨英国大学权力的变化是从现代大学权力关系三个维度来分析的。20世纪80年代以前，大学享有很大的自治权，政府虽提供经费，却无权干涉具有根深蒂固自治传统的大学的内部事务，大学无须面向市场，也很少竞争；1979年保守党执政后，进行了大刀阔斧的改革，改变了政府、市场与大学的关系，大学的自治力量削弱，政府与市场的力量得到了加强。

① John Taylor. Sticks and Carrots: The Effectiveness of Government Policy on Higher Education in England Since1979 [J]. Higher Education Management and Policy, Volume 15, No. 1, @OECD 2003.

第四章 英国大学的外部权力关系

学术管理的核心关系存在于两个层面：第一层面是大学在其所处广泛环境中的地位，关键的一点是权力、权威和施加给高等教育系统这个整体的责任间的平衡。这种平衡包括以下几个方面：学者（从传统的观点看是专业知识的所有者）、国家（大学的开办者和所有者）和“股东”（A Range of Stakeholders），包括学生、毕业生雇主和大学其他潜在的客户。第二个层面是院校内部，主要是学术人员、管理人员、校长和其他股东之间的关系。[①] 第一个层面的关系可称为外部权力关系，而院校内部的关系可称为内部权力关系。大学的外部权力关系是本章要探讨的内容。

一、大学与政府、市场、社会权力关系的理论分析

作为一种公共机构，从内部关系看大学有自己的特质，而从外部关系看又有自己的独特使命。大学是政府实现政治、经济、文化和道德目的的重要机构，大学实现自己的使命要与政府、市场和社会进行资源、信息的交换。政府要员、利益集团要对大学施加影响，市场力量也是大学无法抗拒的。近年来，受西方政府管理模式、经济环境、高等教育大众化趋势和全球化发展等等的影响，大学更深地处于政府、市场和社会的旋涡之中。所以在分析英国大学的权力之前，有必要对大学的外部权力关系进行理论分析：三角形理论、权力——目的理论、三角模

① Alberto Amaral, Glena Jones and Berit Karseth. Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance [J]. Kluwer Academic Publishers, 2002: 187.

式理论。

（一）三角形理论

克拉克的三角形理论是当今世界最权威、最普遍被采用的大学权力关系理论，后来人对理论的扩充、修正或形成新的理论，都是以该理论提出的框架或者分析要素为基础的。该理论综合了以下几种成果：

伍德沃德（Woodward）的社会科技假设。这种理论认为，既然高等教育的主要活动——研究、教学和学术——从本质上来说是分离的，并且依赖于专家和个人的创新，那么政府的安排最好是在学院的框架内。一所学院构成人学控制标准、任务分派和资源分配的最小单位，避免对工作数量和工作性质的控制。

管理和科层假设。这种理论与社会科技假设相反。它认为应该由高层制定目标和政策，然后这些政策和目标由学术人员进行分解，根据目标来分配任务。

专业主导假设。该理论认为学院式的安排中权力和权威由学术人员分享，这是大学组织的最佳方式。“学术组织的许多特性是植根于学术工作的结构。学术系统的组织部分已变得非常零碎，各个部门非常独立，多种影响非常复杂。”[①]

克拉克扩展了这些观点，将它们融入他的高等教育变革机制的表述中。这些假设由知识生产的方式所驱使，这种方式就是不断地变化和增加专门化，不断地产生新的知识形态、边界、次一级学科和领地。这些都和国家的管制和院校的管理有关。院校可能形成它们自己的价值观，形成它们自己卓越的准则。但是更重要的是国际上学科的标准和评判，或者是国家对学术人员所属学科的指南。这种观点对分析不同国家的高等教育的管理模式特别有解释力。考察各个国家的高等教育运行机制，高等教育系统发展、协调、整合等面临各种各样的困难，高等教育的任务激增，信念繁多，各种形式的权力往不同的方向牵拉，归纳起来这些力量不外乎是学科权力、市场权力和政府权力，克拉克的三角形理论将这三种协调方式称为国家体制、市场体制和专业体制，该理论认为高等教育系统是三种力量作用的结果：专业——学院、政府——管理和市场。如果将大学视为高等教育的主体，则大学必处于这三种力量组成的三角形中的某一位置。具体可以作如下分析：

将政府视为一股控制力量。这种控制权力的一个强的极端是高等教育系统高度统一，基本上是一元的结构，具有共同的目标。另一个弱的极端是国家对大学基本上没有什么控制，由大学自身自然发展，无疑大学走向了多元化，高等教育

---

① Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming higher education [M]. London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000: 26.

机构多种多样，学校的目标也各不相同，学校的经费、教师、学生的来源不一而足，克拉克称之为“社会选择”。这两个极端就是政府控制和市场体制。各个国家由于政府和市场两种力量的强弱对比不同，所以，如果将国家和市场看成一条直线的两端的话，则各国的大学处于这个线段的不同位置，有的靠近国家一端，有的则更靠近市场一端。“在两种体制之间有各种结合，如联邦、邦联和联合。因此，具有这种广泛意义的市场，是和非政府型、非控制型同义的”。[①] 如克拉克在80年代初期对西方主要资本主义国家在这个连续体上的位置作了安排。从国家体制一端到市场体制一端依次是：瑞典、法国、英国、加拿大、日本和美国。

尼夫和范富格特的连续统理论对分析国家的控制力更有帮助。尼夫和范富格特将国家卷入高等教育的程度分为控制和监督两个极端，不同的国家在这两个极端之间进行排列，形成所谓的“连续统”。一端是国家的控制作用，尼夫和范富格特将之称为“起干预作用的国家”，是指一个政府“将高等教育看成是一项同质的事业，政府试图控制高等教育系统的动力的一切方面：入学机会、课程学位要求、考试制度、教学人员的聘任和报酬等等。这个模式并不承认高等教育的松散结合和多维的性质”[②]。另一端是更加自由的监管，尼夫和范富格特称之为“起促进作用的国家”，国家对高等教育的影响很小，国家只是提出“高等教育运作的宽阔参数”，高等教育的使命和目标等决策权留给系统和各高等学校，对课程、学位、人员和财政的决策是各学校自己的权力。

从以上政府和市场两个维度给大学定位，虽然可行，但并不细致。首先是因为两种力量对比是经常变化的，一个时期是政府力量占上风，另一个时期是市场力量增强。第二是对要素之间的相互作用关系还不能把握，即几个要素中的一个或两个变化时其他的要素是如何变化的，它们之间的空间互动关系如何，这可以说是一个黑箱。“在权力转移中，是否有一方得益，而另一方相应受害的局面呢?”[③] 这也是柯根关心的问题。因为权力是有限度的，而且权力是一种关系行为，具有一定的方向性，所以一方权力的减少必然导致另一方权力的增加（指在一对权力关系中）。第三，必须全面考察大学的权力关系才能给大学外部权力关系比较准确的描述，虽然政府与市场也可以构成权力关系，但从两者都与大学构

---

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：155.

② ［荷兰］弗兰斯·F. 范富格特主编．国际高等教育政策比较研究［M］．王承绪，译．杭州：浙江教育出版社，2001：414.

③ ［美］伯顿·克拉克．高等教育新论——多学科研究［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：63.

成权力关系来看，必须加上大学这一维度，这样就形成了政府与大学、大学与市场、政府与市场的多维权力关系。第四，说一个国家的高等教育处于这个三角形的某一个位置，还是比较笼统的，它掩盖了国家与国家之间、大学与大学之间的地位差别。这样也要求我们具体讨论大学的权力，因为在一个国家里大学的地位是不一样的，处于不同地位、具有不同影响的大学在三角形中的位置肯定是不一样的。

按照克拉克的三角形理论，大学这一维的权力主要是归属于学术权威和学科专业，有时这一维的权力还非常大，甚至可以成为大学与政府、市场权力关系中的权力主体，成为主要协调形式。它的表现就是教授的权力非常大，有的直接进入国家的行政管理部门，或者由他们组成的行会、团体、协会、委员会等在国家的教育管理中发挥着重要作用。这种协调工作在讲座制的高等教育系统中非常突出，因为“很大权力集中在地方个人，相当于成千个部分的小垄断集团，通过各种方法，从单纯地位膨胀到稳定参与中央的各种委员会，造成各种条件，把一部分人推到国家权力的地位。”[①] 教授权力最大的是意大利。意大利高等教育系统的市场发育滞后，各大学之间几乎没有什么竞争性，同时因为政府比较软弱，教育部表现平庸，“国家权力的作用基本上是虚假的官僚政治，在表面上政府控制的背后，高级教授掌握了主要权力”[②]。耐人寻味的是法国。法国是比较典型的中央集权国家，高等教育的权力掌控在中央政府手中，从各大学校长的任命、教授的评定，甚至大学课程和学科专业的设置都须通过教育部批准，但大学教授享有很大的权力。克拉克认为法国大学教授的广泛权力是法国学术生活的显著特征。在德国，教授直接与州教育部讨论他所主持的研究所的规模、经费预算、实验室和图书设施等问题。

根据这个三角形理论，克拉克分析各国的高等教育系统后确定他们各自在三角形中的位置。(如图 4-1)[③]

在克拉克的三角形理论中，只是将国家权力、市场和学术权威视为三角形的三个角，确定不同高等教育系统在三种力量的牵拉作用下，在三角形中停留的位置。如前所述，这种权力关系中必须包含大学本身，实际上，只有理清大学与三角形各个顶点（要素）的权力关系，继而才能知道不同高等教育系统要停留的位置。如果说克拉克在三角形理论中考虑了大学权力作用的话，那最多也只是考虑

---

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：157.

② 同上。

③ 同上，159。

了学术人员的权力。笔者以为，从大学作为组织来看，其组织权力无疑大大超过学术权力的范畴。一般应该包括如下几个方面：（1）学术权力，即作为知识的发现者、传播者、创造者的学术人员拥有的权力，知识的系统组织——学科和院校——这样一些学术组织拥有的权力。（2）院校的行政权力，包括院校的董事和官僚行政人员具有权力。这里的权力客体是政府、市场等校外对象，而不是人们一般所说的校内行政权力。（3）院校的质量和声誉。办学质量高、历史长而又声誉好的院校拥有的权力较一般院校要大得多。（4）院校的地位和影响。院校的地位影响与院校自身的质素有关，但主要受社会发展的制约。当大学能满足社会和政府的需要，而社会经济的发展又正好需要大学的时候，大学的地位和影响就能得到极大提高。现代大学成为社会的轴心机构，与近代大学与世隔绝时的地位和影响是完全不一样的。在同样的社会环境下，大学的地位和影响取决于各自的办学质量、办学层次等院校自身的因素，名牌大学与一般大学的社会影响力、对资源的吸引力、对社区和政府的贡献也大相径庭。

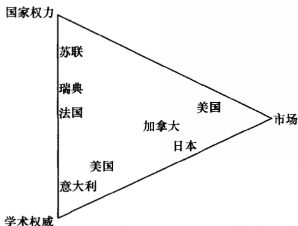


图 4-1 克拉克三角协调图

克拉克的三角形理论推出后，在西方世界广泛流行，但也有一些著名专家根据不同国家的情况作了一些修正。如英国的比彻和柯根，受普伦弗斯（premfors）的启发，增加了福利国家的力量。“这表达了一种市民社会的力量，这种力量能够提供结社、分配和其他高等教育的福利功能。”[①]

克拉克的这个图离现在已经有二十多年，在这期间许多国家的高等教育系统发生了很大变化。换言之，各个国家的大学在这个三角形中都发生了位移，有的

① Maurice Kogan，Marianne Bauer，Ivar Bleiklie and Mary Henkel. Transforming Higher Education：A Comparative Study [M] . London：Philadelphia：J. Kingsley Publishers，2000：94.

变化还非常大，米勒借助克拉克的三角形理论，根据世界上主要国家高等教育管理体制和大学面临的压力和问题的变化，对它们的权力格局予以重新定位。米勒认为，自 1982 年以来，加拿大、澳大利亚和英国在不同程度上向市场和国家权威控制靠近。大多数学术人员认为他们的控制权力有所下降。而对于一般学术人员来说，不单国家和市场控制的力量增加了，而且来自院校顶层的学术官僚的管理控制也大大增强。米勒将各主要国家高等教育力量的变化用一个三角形和箭头表示如下[①]：

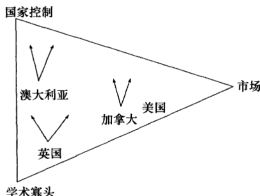


图 4-2　米勒大学控制和变化方向图

图中的箭头代表各国自 1983 年以来变化的方向和程度，以及在国家和市场之间压力和方向摇摆的程度。除了美国稳居于市场一端外，三个国家都向国家控制的方向运动，并在国家控制和市场之间摇摆，三个国家都渐渐远离了学术寡头控制的一端。在受制于国家计划控制和市场的高效率解决一般的经济问题、提供高等教育之间确实存在着理念、政策和利益的冲突，倡导市场控制的人意欲减少国家控制和学术寡头的权力，在某种程度上这是对的。但两者又是互相联系和互相妥协的。

人们已经意识到国家可以干预，以与维护自由市场与生产者的联盟趋势相抗衡。米勒认为，大学的生产是非常复杂的，涉及教学、学生毕业文凭和学位的授予、研究设施和研究成果等等，国家一定程度的管制对大学、它们的课程甚至研究达到合格标准是必要的。产品或服务的性质使通过市场运作来保护消费者的利益变得很困难，这也需要政府的干预。

但三个国家的市场化趋势也非常明显，米勒认为这是 20 世纪 80 年代以来大

① Henry D. R. Miller. The Management of Change in Universities [M]. The Society for Research into Higher Education &Open University Press, 1995: 71.

学所面临的压力和问题作用的结果。1991 年 10 月，艾塞克斯大学的副校长马丁·哈里森（Martin Harrison）在担任校长和副校长委员会主席的时候写了一篇题为“英国校园危机加深”的文章，认为英国大学的中心问题是要同时达到三个政策目标：提高高等教育入学率、公共资金使用受到严重限制、保持质量。这时三个国家大学中最流行的文化是日益增加和意识到市场定向的作用。米勒以英国一所大学为代表来说明三个国家的市场化特征：“大学在有关课程的发展和研究的动力方面有着强烈的市场定向，这已经体现在发布种种市场战略的院校组织中，已经在学校内部非常流行，并得到各个层次领导和管理人员的赞同，包括院长、系主任、研究中心主任、高级课程导师等。少数学术人员持不同看法，只是私下地而不是公开地表达他们的意见。”①

（二）权力—目的理论

比较高等教育在国家、市场、社会中的地位和作用可以采用克拉克的三角形理论。但一般认为这是一种单纯的权力理论，只是从各个要素的权力关系这一维度来分析大学的权力和定位。以此为基础，柯根等人提出从权力和目的两个维度对大学的地位进行分析，笔者称之为权力—目的理论。

从克拉克的三角形理论看，大学的权力是在与政府、市场的相互关系中表现出的独立性和自主性，大学处于三角形中的某个位置是大学与其他要素“牵拉”作用的结果，从某种意义上说，这就是大学的自治程度。大学的自治程度高，则权力大，反之，则权力小。而自治与大学的目的是密切相关的，因此，我们可以通过分析大学的自治来分析大学的权力、目的。

许多字典对于自治权的定义是‘自我管理的权力’。法兰特（Farrant）认为，自治可以被感觉为一种力量，使大学在没有外来干扰的情况下任命自己的教师，决定招收什么样的学生，确定教什么和怎样教，控制自己的标准，建立他们的学术特长和决定他们将来的发展方式。②

尼夫也认为，自治是一种选择谁来教、怎样教、教什么、教谁的权力。视对这些问题的不同回答，自治的程度就像月亮盈或亏一样变化。③

伯达尔（Berdahl，R）认为自治从最简单的意义上说，意味着没有外来控制

① Henry D. R. Miller. The Management of Change in Universities [M] . The Society for Research into Higher Education &Open University Press, 1995: 74.

② Tapper, E. R.; Salter, B. G. The Changing Idea of University Autonomy [J] . Studies in Higher Education, Mar95, Vol. 20 Issue 1, 59. 13.

③ Guy Neave. The Changing Boundary between the State and Higher Education [J] . European Journal of Education, Vol 17. No. 1982.

的管理。

从定义来看，国外学者对自治的定义非常相似，一致认为是一种能够自主管理大学事务的权力。但问题并没有这么简单，自治与目的存在着密切关系。对这个问题，伯达尔和柯根等人都有独到的看法。

伯达尔在讨论自治与自由、责任的关系时，认为应该找出三者之间的细微差别。例如，学术人员抱怨外来者“侵入”了学校自治，人们就想知道有问题的行为是学术自由还是实质性自治或者程序性自治。[①]

实质性自治是大学或学院以法人的形式决定它自己的目标和教育计划的权力——院校是什么。

程序性自治是大学或学院以法人的形式决定追求大学目标和教育计划手段的权力——院校怎么样。

一个享有更大程度自治的学院更能保护它的学术人员的学术自由（虽然在19世纪早期自治的牛津和剑桥大学否认它们自己成员的学术自由）；从另一个维度，政府能够施加强烈的程序控制力量，它们可能对学院达到自己选择的实质性目的产生严重影响。

所以，在揭示自治的含义时，我们应该了解政府是否干涉程序性或实质性的事务。前者（如预先审计，控制开支、人事、基建）对学术人员造成了巨大的干扰，经常会对学术人员的工作带来负面影响，但还不至于影响高校最终达到它们的目的。相反，政府干涉实质性目的的行为将影响学术的心脏。这时就需要政府和大学在这个敏感的领域协商各自的目的，达成某种程度的伙伴关系，形成由谁来决定与学术事务相关的决策的权力界线。阿什比更宽泛地认为，对自治的真正保护在于严格定义什么是“本质要素”，在于“确保这些能够得到公众、政治家和公务员广泛的理解”。他认为下面几点是本质要素[②]：自由地选拔教师和学生，自主决定在什么情况下他们能够保留在大学中；自由地决定课程内容和学位标准；自由地分配经费（在可得到的范围内）在各个方面的支出。

伯达尔认为，第一，政府一般应淡出一切有损于高校学术人员真正自由地从事教学和研究的事务。第二，政府的程序性控制很可能对学术人员的工作业绩带来负面影响。第三，在关键的实质性自治方面，国家和大学必须形成某种建设性关系，必须形成某种机制将与国家有关的责任和与学术人员有关的自治

---

① Berdahl, Robert. Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British university [J]. Studies in Higher Education, 1990, Vol. 15 Issue 2. 169. 12p.

② Berdahl, Robert. Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British university [J]. Studies in Higher Education, 1990, Vol. 15 Issue 2. 169. 12p.

联结在一起。

由此可见，实质性自治是根据“目的”这一维度来衡量的，高等教育在社会中的作用是什么和应该是什么，是基于文化的或实用的价值观。[①] 文化的价值观强调对知识的无功利性的追求，在这种追求中认为社会目的的满足是一个长期的过程。而实用价值观则导致“他治”，知识追求从属于社会的其他目的，因而文化价值观促进某种形式的自治，而实用价值观促进了某种形式的“他治”，知识的追求是从属于一些社会的其他目的。

自治本来是与从国家到院校的权力分配密切相关的，所以“权力维度”必不可少。根据这样一个权力维度，可以区分作为国家机构的大学和作为独立的特许机构的大学。这些原则形成了两种主要的欧洲大学传统——欧洲大陆传统和盎格鲁撒克逊传统。欧洲大陆传统体现在洪堡大学中，大学的自治由国家拥有的机构来控制和支持。而在自由的盎格鲁撒克逊人的传统中，自治由大学不受公共权力的控制而又可以享用公共资金来保证。

从“目的”和“权力”的两个维度，分析在这些维度范围内的“院校自治”的概念，那种惯用的认为自治概念与权力从国家模式到自由模式的垂直分配相关，或者认为院校自治仅与大学的目的有关，都是不全面的。相反，院校自治是与对高等教育目的的理解和国家行使权力的方式两者紧密联系在一起的，借此，我们可以给大学以适当的定位，对不同国家大学系统的自治进行比较。洪堡模式代表国家模式和文化目的的结合，纽曼关于大学的理想是自由模式与文化目的结合，伯纳尔（Bernal）的关于大学是在一个社会政治秩序中服务于大众的大学概念是国家控制和实用目的相结合。最后，有一种大学是完全的消费者取向，由市场控制，提供潜在“购买者”所需要的一切，这可以称之为自由模式和实用主义的结合（如下图）。

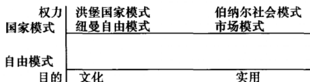


图 4-3　院校自治的四种类型

图中纵轴代表权力的强度，自下而上学校的权力逐渐缩小，国家的权力逐渐增大。横轴代表高等教育的目的。大学越居于文化目的这一侧，越体现出一种对

① Maurice Kogan, Marianne Bauer, Ivar Bleiklie and Mary Henkel. Transforming Higher Education: A Comparative Study [M]. London: Philadelphia: J. Kingsley Publishers, 2000: 99.

知识“闲暇式”的追求，越具有“象牙塔”的性质，也就越游离于社会，但学校具有较大权力，尤其是作为知识生产的“文化权力”。大学越居于实用目的这一侧，大学的工具性特征越突出，大学的精神和独立追求受到相当大的钳制，大学权力自然大大受到削弱。

总的来说，“所表达的院校自治的四种模式，使我们能够超越克拉克的三角形理论，即使这种理论具有原创性，但它只是关注权力或权威”。①

（三）威廉斯高等教育发展的三角模式理论

鉴于90年代以来高等教育市场的力量日益彰显，学术寡头的权力不断削弱，政府在大学、市场的关系中起着微妙的作用，威廉斯提出了他的“三角模式理论”。“当高等教育所传授的这种专门知识与技能通过媒体或商业部门而被广泛地传播，并且国家对高等教育体系在这方面的保护主义削弱，那么高等教育机构的权力也会随之减少，高等教育机构将会发现自己的发展方向由其他受益者来决定。”②

这时大学既要仰仗于政府，更是受到市场力量的钳制，大学的发展处于迎合商业需要、满足学生要求和维持大学自由精神的矛盾冲突之中。另外一方面，政府的权力无意有意地让渡给市场，政府、高等教育机构与市场三方所代表的力量形成了新的三角模式。在高等教育市场化的条件下，必须充分考虑不同市场化条件下政府、学术与市场三者之间的关系，在不同的市场化程度的条件下，政府可能扮演不同的角色，如仲裁者、竞争的推动者、直接供应者、消费支持者、高等教育服务的垄断购买者等多种角色（如下图所示③）。这多种角色反应了政府作用在高等教育市场化背景下的复杂性。借用物理学的力这个矢量来表示政府在不同的市场力量条件下和高等教育的关系，认为有六种可能的力相互作用模式。

---

① Maurice Kogan，Marianne Bauer，Ivar Bleiklie and Mary Henkel. Transforming Higher Education：A Comparative Study [M]. London：Philadelphia：J. Kingsley Publishers，2000：204.

② Willams，Gareth. The Marketization of Higher Education：Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance. in D. D. Dill & B. Sporn（eds）. Emerging Patterns of Social Demand and University Reform：Though a Glass Darkly. Pergamon，press，1995：172.

③ 此处图示中的六个模式都转引自浙江大学比较教育学专业2004届博士研究生温正胞的博士论文，其来源是 Willams，Gareth. The Marketization of Higher Education：Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance. inn D. D. Dill & B. Sporn（eds）. Emerging Patterns of Social Demand and University Reform：Though a Glass Darkly. Pergamon，press，1995.

1. 政府、市场、大学三者力量相当的高等教育模式

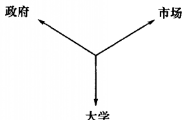


图 4-4 模式 1：政府，市场，大学三者力量相当的高等教育模式图

在这个模式当中，政府的力量与来自大学内部的学术力量和大学外部市场力量之间，形成了平均的模式，三足鼎立。政府在影响高等教育发展方面的作用与市场和大学自身的作用是一样的。如果用克拉克的三角形理论加以对比，是处于三角形的正中间。这种状态只能是一种理想的情况，在现实当中，很难找到真正的三种力量作用的结果是稳定结构的情况。

2. 政府是监督者的高等教育模式

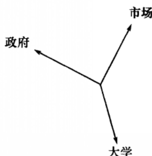


图 4-5 模式 2：政府是监督者的高等教育模式图

在这个模式当中，政府与市场、大学之间的作用力平衡状态被打破，政府在对高等教育发展的作用方向上不能起到平衡的制约作用，而只能起到一种有限的制约作用。从上图中可以看出三者力量作用的方向与所形成的角度各不相同，政府的作用力小于市场与大学的力量相互作用的结果。

3. 政府是促进者的高等教育模式



图 4-6 模式 3：政府是促进者的高等教育模式图

在模式 3 当中，可以明显地看到，市场的方向和大学、政府的方向仍然是不同

的，但是在力量的对比当中，市场的力量占有明显的优势，或者说，市场的力量具有膨胀的趋势。在这种情况当中，政府所扮演的角色是要防止市场力量的极度膨胀。比如，在高等教育的发展受到市场力量影响过于强大时，政府可能会与高等教育联合，以制约市场力量的绝对控制。在经费的分配方面，政府在这种情况下可能会给高等教育较多的资金，以促进其发展并脱离市场力量的牵引。

4. 政府是供应者的高等教育模式

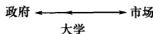


图 4-7　模式 4：政府是供应者的高等教育模式图

在模式 4 当中，我们可以看到，政府与大学在高等教育发展的方向上是完全一致的，也就是说政府成为高等教育发展所需资源的最大供应者。同时，市场的力量与这相同的两股力量在方向上完全相反，在力量大小上则处于下风。在这种情况之下，政府与大学各自所代表的意识形态力量要求与学术力量的要求是一致的，政府支持高等教育的资源、高等教育支持政府的统治需要，并且一致反对市场的力量，市场的力量在高等教育发展中的作用相对较弱。

5. 政府是消费的支持者的高等教育模式

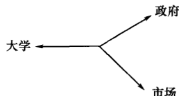


图 4-8　模式 5：政府是消费的支持者的高等教育模式图

在模式 5 当中，三种力量的方向是不一致的，并且与模式 2 和模式 3 不一样，从力的作用方向来看，政府与市场的作用方向比较一致，而大学与政府和市场力量的作用方向相反。在这种力量的对比当中，可以看出大学在保持高等教育自身的传统学术力量，政府并不支持大学的这种做法，而是支持市场力量对高等教育的引导。或者说政府是利用了市场的力量来牵制高等教育在提供服务方面的垄断地位，并引导高等教育向市场化的方向前进。

6. 政府是唯一消费者的高等教育模式

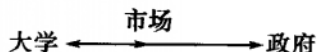


图 4-9　模式 6：政府是唯一消费者的高等教育模式图

模式 6 与模式 4 有相近之处，有两股力量的方向一致。只不过在模式 4 当中是大学与政府的力量方向一致，而在模式 6 当中，则是市场与政府的力量方向一致。在模式 6 当中，我们从三股力量的对比当中，可以看到政府与市场的方向是一致的，且政府的力量比市场的要大，也就是政府是高等教育的唯一市场，市场也是政府掌控的，政府是高等教育服务产品的垄断消费者。在这种模式当中，政府并不支持高等教育的发展，市场力量也与高等教育的发展相反，因此，高等教育一方面要充分供应政府的人才需要，另一方面又不能从市场与国家当中获得资助，只能依靠自己的能力来获得发展的资源。

二、英国大学与政府的关系

（一）大学与政府的中介——UGC

大学与政府一般是处于冲突和斗争之中的，归根到底是一种权力之争。为了平衡两者之间的权力，避免直接的、过于激烈的对抗，建立大学和政府之间的中介组织是世界通行的方法。英国的 UGC 就是大学与政府的中介组织，UGC 的成立也开创了英国政府与大学关系的一种独特模式，这种富有特色和创意的模式后来被英联邦许多国家所采用①，对世界许多国家的高等教育与政府关系机制的建立产生了重要影响。从这个意义上说，UGC 的建立不但是 20 世纪上半叶英国高等教育领域的重要事件，也是世界高等教育史上值得一书的重要一笔。按照克拉克的观点，类似 UGC 这样的缓冲组织在联邦的、联合的或市场环境中的高教系统中比较容易找到，但属于国家控制的高教系统中则比较少有缓冲。

一个缓冲组织可以描述为正式建立的联结政府和独立（半独立）组织，以完成特定的公共目的的机构。按照缓冲组织与政府和高等院校建立的不同关系，对缓冲组织可以作不同的分类。一种是作为院校代表的中介组织，它代表高等学校的利益，作为一个压力集团对政府施加影响，使政府政策有利于高校，争取、保护大学的权力。第二种是履行一定政府管理职能的中介组织，它代表政府管理大学的部分事务，这时它偏向于政府，受政府的控制和影响较大。第三种是作为一

① 澳大利亚、孟加拉国、印度、新西兰、尼日利亚都直接照搬了英国 UGC 的做法。

种服务组织，一般不行使行政管理权力，也不具有某种偏向性，是完全作为一种服务组织来运作。UGC 从建立到最后被取代的半个世纪里，在不同的时期基本上不同程度地扮演了以上几种角色。

1. 背景

如前所述，19 世纪英国高等教育迅速发展，除了传统的牛桥大学和苏格兰的古老大学以外，英格兰相继建立了伦敦大学、达勒姆大学和一大批城市学院，但这些新成立的大学和学院面临着财政困难。但在 19 世纪很长一段时间里，政府对大学的资助要求置之不理。直到 1889 年，索尔兹伯里领导的保守党政府才同意于 1889—1890 年度拨款 15000 镑，时间为 5 年，1889 年 3 月成立大学学院拨款委员会。

从 19 世纪后期到第一次世界大战，政府逐渐认识到大学的社会价值，虽然在“一战”时期面临通货膨胀、维持费一再延期发放的困难，使大学陷入困境，但政府仍然同意继续资助大学，并接受大学提出的“不接受政府控制它作为拨款的条件”的要求，“除了我们自己，往往没有人能知道怎样最好地花这些钱。大学的门开着，如果我们愚弄我们自己，你们可以把钱拿走。你们可以自由地检查，但绝对不能有控制。”[①] 在“一战”结束后，政府认识到大学的资源已消耗殆尽，迫切需要国家的资助，1919 年 7 月，由财政部成立了大学拨款委员会(UGC)，成员有十人，其委员资格局限于来自非大学的专职人员（不在大学任职的学术人员），主席一职是非专职的。由此可见，UGC 是基于以上理由由政治家建立的，霍尔丹勋爵（Lord Haldane）起了主要作用，并非是出于下面大学的压力，也不是副校长或者学术人员的意见。后来 UGC 的成员不断增加，来自大学的成员占了大部分。这个委员会的职责是调查英国大学的经费需求，并且就如何应用任何可能由议会决定的拨款以满足这些需求向政府提出建议。UGC 的成立，标志着政府与大学关系的确立。

2. 大学拨款委员会的发展阶段

有的将其发展分为三个时期，如柯根将 UGC 划分为从创建到 1975 年、1975 年以后的发展、UGC 的结束三个时期。也有的将其划分为四个阶段，如夏托克(Michael Shattock) 将 UGC 划分为：作为政府和大学之间的缓冲器（1919—1963)、UGC 和后罗宾斯时代（1963—1979）、备受责难时期（1979—1983）、最后的日子（1983—1989）四个时期。伯达尔将英国大学拨款委员会分为三个时期，一是起源和初期工作时期（1919—1946），二是扩大职责范围和战后积极活

① ［英］迈克尔·夏托克．高等教育的结构和管理［M］．王义端，译．上海：华东师范大学出版社．1987：90.

动政策时期（1946—1963），三是从隐蔽政策到现实行动时期（1963—1982）。不过当时罗伯特·伯达尔有关UGC的文章是1982年写的，如果他在UGC结束后再重新思考其发展历程，我相信他对UGC的发展阶段划分应该会不一样。本书参照沙托克的划分，结合UGC的发展历程和在不同时期所起的作用对英国大学和政府的关系进行阐述。

（1）作为缓冲器的阶段——1919—1963年

具体又可分为战前和战后两个阶段。

UGC成立后，最初由十个著名的大学人士组成，这十个人不在任一个可能申请拨款的大学供职（已退休），主席是兼职的，大学拨款委员会的成员由财政大臣与教育大臣和负责苏格兰事务的国务大臣商量后任命。这种状况一直持续了十年之久。1934年，曼彻斯特大学校长沃尔特·莫伯利（Walter Moberly）勋爵任UGC专职主席（一说是1936年）。1943年委员会的成员由10人扩大到16人，成员更具有代表性，增补了来自工业界的代表，取消了大学内部人员不得作为委员的限制。它主要是一种资源分配机制，而不是一个计划部门。拨款委员会每五年视察一次每一所受款的学校，但五年一次的拨款直到1925年才开始。政府根据拨款委员会的建议，将经费切块拨到各个学校中去，由学校安排使用。但关于如何使用这块经费，拨款委员会与大学是充分协商进行的，大学拨款委员会只是催促每所大学制定一个明确的方针，然后根据这个方针使用这块经费，这种预先的规划并不是提出一个全国性的政策指导路线。“即使我们认为我们可以提出一种适合于一切大学的理想的共同政策（实际上我们肯定不能提出这种政策），我们也丝毫不应有强制学校接受这种政策的愿望。”① 委员会拨款的方式固定为五年（被称作五年循环），给予了自治权最大的空间。“一旦得到这些收入，就可以自己花费了，实际上，他们在正式拨款的五年期结束时，也不必要进行说明。”② 正因为委员会对大学的事务介入不多，而又允许大学基本上自主地使用经费，所以大学拨款委员会在战前受到大学的广泛赞誉，得到大学教师的信任，并被视为他们权利的维护者。

大学拨款委员会在与政府的关系方面也非常和谐。委员会成立后，有一名财政部派出的专职秘书和若干文书助理员为委员会服务。一位大学人士任主席，一个文职人员当秘书（通常是财政部人员）；一个面向各大学，另一个面向财政部。

---

① ［英］迈克尔·夏托克．高等教育的结构和管理［M］．王义端，译．上海：华东师范大学出版社，1987：91.

② Rowland Eustace. British Higher Education and State［J］. European Journal of education，Vol 17，No3，1982.

所以委员会与政府的关系主要是与财政部的关系，而不是与当时的中央教育局的关系，其与财政部的联系被认为是核心的。财政部担负这一责任的理由虽然是有争议的，但财政部的影响非常重要。仅从其他几个组织来看，包括国家博物馆和美术馆，以及后来的艺术委员会都是这样处理的。“财政部接受这样一些部门的意愿很可能是从文化的角度来考虑的。大学和艺术都是一门一门的学科，财政部的官员有自己个人的利益。他们喜欢他们而且认识在其中工作的一些人，因而他们很高兴接近他们。”[①] UGC 被认为来源于新自由主义原则，他们知道政府不得不提供资金做这些事，也知道政府与资金的分配无关。大学的自治和 UGC 的缓冲器作用采取了一种特殊的形式。30 年代的大学与国家的关系非常密切，大学与国家紧密联系在一起，它们是国家机构框架中不可缺少的一部分。这种联系是个人的也是社会性的，不是那种科层或很正规的形式。大学和政府机构系统在政治和官员方面形成一种连续的统一体，在政府和大学之间有一种非常信任的关系，以至于即使大学被紧密地与政府结合在一起，但是由国家实施的干涉和控制是最小的。这种情况可以作多方面的理解。虽然公共资金的份额还不是公共控制力量的很好指标，但是从 1938 年的拨款仅仅是大学总收入的三分之一，[②] 也可以看出政府对大学松散的控制关系。在战时大学也表现出对政府的顺从，学术人员愿意为国家服务。正如 1946 年的校长和副校长委员会所说：大学完全接受政府不但有权力而且有责任使自己满意这样一种观点，代表国家利益而应该培育的每一个研究领域实际上都应在大学系统得到发展，分配给大学的资源在使用时应充分考虑到效率和经济。关于大学应该如何设计和执行服务于国家利益的政策，CVCP 也希望得到政府更多的指导。有人认为，要是没有对任何一届英国政府对大学理想的充分理解的根本信任，大学就不会有这样一些请求。

在“二战”期间和“二战”后，国家的财政状况发生了急剧变化。首先，战争造成的破坏需要一大笔资金重建，就像 1919 年一样。1944 年 UGC 估计，以 1938—1939 年的价格计算，重建需要大约两千八百万英镑。[③] 许多大学建筑在战时被征用，有的被当成储存战争物资的仓库，有的被敌人破坏。更为重要的是，在战时树立起的社会对教育的热情要求对教育给予更大的支持，这种支持私人是不能满足的。UGC 无疑需要发挥更大的作用，扩大其活动范围，促进大学系统

① Jenkins, A. Accountable to None: The Tory Nationalisation of Britain [M]. London: Penguin, 1996: 137.

② Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming Higher Education [M]. London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000: 143.

③ Michael Shattock. The UGC and the Management of British University [M]. The Society for Research into Higher Education &Open University Press, 1994: 2.

的发展。

政府的反应是拓宽委员会的职责。1919 年对委员会职责的表述是：了解联合王国大学教育的财政需要，给政府提供由国会批准满足其需要的拨款建议。到了 1943 年，对委员会的职责表述增加了如下内容：收集、检查和获取与整个联合王国大学教育有关的信息。1946 年财政大臣更进一步补充了委员会的职责：与大学和有关团体协商，协助制定和执行大学发展计划，确保他们完全满足国家需要。[①] 财政大臣休・道尔顿（Hugh Dalton）对高等教育有着强烈的兴趣，希望委员会发挥更积极的作用。1943 年委员会成员已经扩大到 15 人，第一次包括在职人士，平均年龄也比先前的 70 岁下降了很多。1946 年任命了一名专职的副主席。但委员会的工作方式并没有多大的变化，委员会把它与大学的关系看成一种伙伴关系。在这个时期，委员会的行动得到了大学和政府的广泛支持。虽然战后工党时期，教育部和财政大臣倾向于将大学置于教育部的控制之下，但是部的高级官员和财政部都表示反对，政府极力维护大学的权力。如在对待公共核算委员会的财务审查问题上，财政部基本上站在 UGC 和大学的一边。1948 年公共核算委员会要求财政部为 UGC 的工作规定一个基础法规，要求 UGC 不能再按 1919 年的财政部备忘录办事，但财政部以强硬的理由拒绝了；又如，公共核算委员会和预算特别委员会意欲让总审计官接触与非经常性基本建设拨款有关的大学资料，并称不会影响大学的学术自由，但同样遭到了财政部的反对。总体来说 UGC 基本上对大学仍然保持一种不具体干预的政策，UGC 较好地扮演了“缓冲器”的角色。从 1945 年到 1975 年，UGC 在促进扩张的同时，维持着与国家和大学之间的古典关系。在大学与政府之间的缓冲器（也有人称为化粪池）被大学视为其自由的守护神，被政府视为负责了解日益增加的公共开支能花在有利于国家利益方面的机构。但与此同时，有着强烈自治传统的英国也在小心探索政府干预的方式，按照深深植根于英国文化中的“谁出钱，谁点唱”的信条，大学即使是通过 UGC 来接受政府的资助，也多多少少会影响大学的自主权力。1963 年的罗宾斯报告对政府这种矛盾心情作了精辟阐述，基本上反映了这一时期大学与政府的关系：“对国家需要的考虑和对公共资源的有效利用，使得限制完全的自由行动和提供某种协调机构成为必要，认识到这种必要性也使我们更加意识到它的危险，因此我们十分重视控制的原则，通过由一个独立的委员会或由其专家资格，而不是由其政治属向而被任命的委员会管理大宗的拨款来实行控制。我们认

① 王承绪．英国高等教育改革的新阶段//王一兵．八十年代发达国家教育改革的动向和趋势述评[M]．北京：人民教育出版社，1994：89.

为，由大学拨款委员会的当前体制为范例的这种原则，是现代管理的伟大发明。”①

(2) 由盛转衰的阶段——1963—1979 年

这个时期又称为后罗宾斯时代。这个时期，特别是 1963 年罗宾斯报告发表后，英国高等教育在 60 年代得到大力发展，新建了 10 所大学，一批技术学院升格为大学，全日制大学生人数从 1963—1964 学年度的 126400 人增加到 1979—1980 学年度的 298700 人。1964 年，政府不顾罗宾斯委员会关于变动领导体制可能造成不良后果的直率警告，将 UGC 转移到了教育和科学部，UGC 的组成、职责以及与政府、大学的关系都发生了新的变化。1963—1966 年是英国建立现代高等教育结构、培育新的多科技术学院的关键时期，一旦这一轮决策高潮过去以后，那些主要政党似乎都没有什么新的高等教育政策了。

UGC 的成员不断增加，1963 年是 50 人，1968 年达到 112 人，这反映了高等教育规模的扩张和 UGC 工作量的增加。这也是罗宾斯报告带来的影响之一。UGC 发表的 1962—1967 年的 5 年报告指出，早年由财政大臣道尔顿描述的 UGC 作为大学和政府之间缓冲器或减震器的作用，已经变得更加积极了，UGC 的作用由于要对新建大学、新建医药学院、关闭三间农学院提出建议的需要而得到加强。1963—1967 年间英国高等教育得到了公众很高的评价，执政的工党增加了高等教育的经费，1967 年政府拨款达到 4 亿 7 千万，比 5 年前多 88%。② 公众对 UGC 充满了表扬之声，英国高等教育处于一个黄金时期。国务大臣认为“UGC 作为大学和政府之间的缓冲器作用值得信赖”，有的对 UGC 独立于政治而又不受部的指挥表示支持，有的认为 UGC 是一个完全成功的管理创举的范例，UGC 赢得了大学和政府的尊敬和信任。

1970 年，UGC 主席沃尔芬登（Wolfenden）认为近年来 UGC 已经渐渐而又明显地从一个缓冲器转变成战略家，这个推动力来自于罗宾斯报告要求增加学生数量和公众对高等教育扩张的支持，在这个背景下 UGC 在大学扩张计划中发挥了更加积极的作用。一个主要的革新是发给每所大学一份指导备忘录，宣布五年期间的计划过程。第一份备忘录在 1967 年发布，附上了 1967 年到 1972 年这五年给大学的拨款计划。第一份备忘录措辞非常温和，唯恐侵蚀了大学的自治，UGC 也否认这个备忘录是大学行动和发展的指南，不希望所有大学都同意备忘

① 1963 年罗宾斯报告//瞿葆奎主编，金含芬选编．英国教育改革［M］．北京：人民教育出版社，1993：279.

② Michael Shattock. The UGC and the Management of British University［M］. The Society for Research into Higher Education &Open University Press, 1994：6.

录提出的观点。但是备忘录最后得出了这样的结论：委员会希望各大学发现，当它们在决定学校的发展方针和五年期间优先要办的事项时，考虑它们面前这个备忘录中提到的东西是有帮助的。每所大学可根据委员会已经提出的指导性的、一般性的和特别的意见自由决定年度整块经费的分配。但是，根据普遍接受的惯例，在各大学呈报的五年规划框架范围之外，在这个一般备忘录和个别分配的信件中所包含的指导意见之外，在有任何新的主要发展之前应征询本委员会的意见。接下来的一个备忘录在 1970 年发布，作为帮助大学准备它们的 1972—1977 年五年拨款建议的一个总的指导。1972—1977 年是五年期大学拨款资助的最后维持时期。1972 年的政府白皮书设想五年内大学在校生增长幅度为 20%，但 1973 年秋季爆发的世界性经济危机对英国的经济带来灾难性的打击，使英国经济元气大伤，很长一个时期都未走出经济低谷。1973—1974 年大学经费急剧削减，这是大学通过 UGC 得到实质性资助的最后一年，从那时起五年的拨款机制走向结束。[①] 在的 1977—1982 年五年时期开始的时候，政府宣布实行一个滚动的三年期拨款，从 70 年代中期起，每五年一次的拨款制度在通货膨胀和学生需求停滞的压力下崩溃了，大学的财政自由一点一点减少。

1964 年，UGC 从财政部转移到新成立的教育和科学部，大学拨款委员会与政府部门之间保持了近半个世纪之久的传统模式也开始改变。UGC 归教育和科学部后，UGC 本来希望教育国务大臣，或者教育和科学部（Department）内负责高等教育的部长，或者是教育和科学部通过高等教育政策、它的计划单位、它的大学分支机构，在协助 UGC 表明“国家需要”方面起积极作用。但是很明显教育和科学部除了确定学生数量外没有任何真正的能力这样做或那样做。甚至学生数量也不是很准确，在公开的几个主要文档中，如从 1970 年教育部的 2 号计划书、1972 年的白皮书——《教育，一个扩展的框架》、1978 年的《进入 90 年代的高等教育》中都可以看出比较严重的偏差。虽然名为教育和科学部，但高等教育与科学并未产生应有的联系。合并的第一年，负责高等教育和科学工作的副国务大臣从来没有交换过意见。提到 1963—1979 年这一段时期，沙托克认为教育和科学部、UGC 以及大学都不希望政策有变化。在这一段时期，UGC 试图扮演更加积极的角色，但是在政府那里失去了权力。在 1952 和 1974 年间，有人提出这样的建议：增加 UGC 对大学的权力，才能与 UGC 在对政府方面的权力减

① Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming higher education [M]. London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000: 85.

少相对称。[1] 由此可见，UGC 转移到教育和科学部以后，受到了更多的钳制。1966 年当公共核算委员会重新提出让总审计官接触大学拨款委员会和大学的资料时，负责教育和科学工作的国务大臣安东尼·克劳斯兰德接受了公共核算委员会的建议，让总审计官于 1968 年 1 月开始查账。这一新政策似乎预示着以后更加强硬的对大学干涉政策的到来。

在这一阶段，UGC 的地位开始下降，逐渐失去权力。UGC 在白厅失去影响与教育和科学部对 UGC 的权力分割是一个硬币的两面。失去权力导致地位下降，地位下降又导致失去更多的权力。但这并不是教育和科学部降低 UGC 地位一贯政策的结果，而是反映了政府权力在规模、复杂性和集权化方面的扩大。政府在资源分配机制方面进行了进一步改革，主要通过公共支出审查委员会（PESC）进行分配，当国家的经济状况不稳定时，UGC 与中央财政的距离使它变得越来越脆弱。首先它必须争取教育和科学部的计划部门的财政支持，然后将对经费的估计作为教育和科学部总体计划的一部分交给公共支出审查委员会，这个委员会再提交一个政府开支的总报告给内阁，以便内阁在每年的 7 月份决定公共开支的总数。然后财政大臣才开始考虑个别部的需要。在接下来的第二轮的讨论中，UGC 能够直接出面，但也是被教育和科学部这顶伞罩住，如果面临突然的公共开支削减或为了弥补通货膨胀而补充开支，UGC 就处于政府财政决策这个长链的末端。随着财政状况的不稳定，这个可能性在不断增加。UGC 不但感觉到逐渐远离财政决策的关键位置，而且高等教育在白厅的地位也在下降。当 UGC 被转移到教育和科学部的开始，设立了常务次长管理高等教育，大学被作为高等教育的一个分支机构。不久工党执政，常务次长的位置被取消，1981 年被合并入一个综合的高等教育部门。在 1964—1970 年间，高等教育在教育和科学部内有自己的国务大臣，但随着希思（Heath）政府上台，这个职位被降格到国务次大臣（Parliamentary Under－Secretary），这当然不会影响部长在内部的权力，但反映了外部对高等教育重要性观点的变化。到 20 世纪 70 年代早期，原来随 UGC 转移到教育和科学部的财政部公务员开始剥离，他们的位置被教育和科学部的人员代替。1982 年，UGC 秘书的地位从代理（deputy）级下降到副大臣（under－secretary）等级。UGC 在地位下降的同时，发现自己在计划和财政领域受到越来越多的限制。对 UGC 更加严重的限制是对基建计划的检查。1968—1969 年公共会计委员会（Public Accounts Committee）检查了教育和科学部、UGC 和埃塞克斯大学科学馆的使用。教育和科学部、UGC 因为提供超额的建筑

---

[1] Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming higher education [M]. London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000: 145.

给那些理科学生数量不达标的大学，而受到批评。对 UGC 最重的一击是失去了五年期拨款的计划体制。这种五年期的拨款体制是用来保护大学在政府拨款下保持自治不可缺少的保障，从本质上来说，这反映了拨款部门和接受拨款部门之间利益的平衡，大学被承诺给予五年的拨款，用以计划、安排它们的办学活动，UGC 和政府有机会每五年通过一个委员会回顾大学的发展，对以后五年的发展提出指南。大学将五年期的计划交给 UGC，UGC 再将一个考虑大学总体需要、而不是个别大学需要的计划交给政府，政府就拨出一大笔款项，UGC 根据总体情况和它认为的特别优先情况，将经费分配给各个院校。一直到 1972—1977 年这五年，这个五年拨款体制还运作得比较好。在 1962—1967 年的报告中，UGC 提出了五年拨款体制的三大弱点：不能应对在五年这样一个长的时期里大学的变化发展，不能消化通货膨胀对拨款的影响，不能在一个五年和下一个五年之间很好地衔接。到 1970 年，通货膨胀上涨，使得每年都要进行额外的拨款，开始损害五年拨款体制。到 1974—1975 年，随着国家经济形势的恶化，通货膨胀率超过 20%，放弃大学的基建计划五年期的拨款体制突然走向终结。

UGC 受到强大的财政制约。第一击是总审计长（Comptroller and Auditor General）有检查大学和 UGC 账户的权力。这个问题最开始可追溯到 20 世纪 50 年代，那时的财政大臣成功地保住了大学自治，使公共会计委员会认为大学自治既是独特的又是合理的。到了 1966—1967 年，不顾财政部、教育和科学部、UGC 的共同反对，公共会计委员会我行我素，UGC 的主席认为总审计官不应对学术方面的决策或政策存有疑虑。但后来公共会计委员会对政策问题越来越感兴趣，给教育和科学部施加压力，并监控大学的收入。它也给 UGC 施加压力，让其重新考虑学术人员的任期和合适的班级规模的大小，以控制合适的师生比。虽然 UGC 开始时抗拒这些压力，但后来也只有接受。

UGC 也失去了对大学内部关键的薪水问题的控制权。1967 年，当学术人员的薪水由国家收入委员会决定时，UGC 同意增加大学学术人员的薪水。后来建立的一种联合的协商程序，使教育和科学部直接参与到大学薪水的决定之中，反而使 UGC 成了外围的角色。紧接着大学自愿将办事员、技术人员和工人的薪水通过“大学非教学人员委员会”与中央协商后确定，这更进一步使教育和科学部直接参与到大学事务中，因为一系列的政府薪酬政策和维持与其他公共部门，如医院、地方政府等的人员薪酬一致的需要，意味着大学必须直接与教育和科学部协商有关实际工资水平和建议增加的工资是否与增补的拨款合适等事宜。

UGC 在确定大学高级与低级学术人员比例、学生学费和留学生数量等方面都逐渐失去了权力。到 1979 年，UGC 已经使人非常失望了。

(3) 责难与抗争的阶段——1979—1983 年

到 70 年代末，英国大学的学生数量还在继续增长，而国家的经济状况在不断恶化。UGC 估计人均资源下降了 10%，而保守党的政策更加强硬，开始对留学生实行全额收费。1979 年 10 月，UGC 着手实施一项可以说是在 UGC 历史上非常有特色的计划，就是要求大学以拨款增长 2%、保持原有水平拨款、拨款下降 5%为基础，准备三份计划文件。此时政府宣布 1981—1982 和 1983—1984 财政年度进一步削减拨款 8.5%，这样自 1979 年以来总的拨款已经削减了 15%。[①] 1980 年 12 月到 1981 年 3 月之间，UGC 赢得了一场“三个月斗争”，就是说服政府宣布它的拨款以三年为期，以使 UGC 能制定一个长期的发展策略。1981 年 5 月，政府宣布它的第二轮经费削减：1982—1983 和 1983—1984 财政年度进一步削减 5%。从一开始，UGC 就使大学清醒地认识到，虽然它没有关闭任何大学的打算，但一定要正视某些课程，甚至整个系的关闭，大规模的失业是不可避免的。UGC 拒绝任何在整个大学系统平均削减经费的政策。

UGC 又重新获得了地位，至少是暂时获得了决定学生数量的权力，并削减 5%的大学拨款。它停止了医学院的扩张计划，给不同大学的工程类学科提出了增长 3%的目标，增加理科学生人数，以弥补人文社科学生的急剧减少，1979—1980 年文理科学生的比例是 50 : 50，1984—1985 年是 48 : 52。UGC 利用它的学科委员会纠正大量的学科领域的发展不平衡。资源分配结果表明 UGC 是具有高度选择性的，阿斯顿、布拉德福、索尔福德三所大学都是以前的多科技术学院，三年经费被削减了 30%以上，总体来说各大学削减经费从 42%～2%不等。资源分配的同时还对关闭或停止个别学科、课程和学系提出了详细的建议。

1979 年后的一段时期大大加强了 UGC 在大学中的地位，UGC 认为它的作用的变化从根本上说是程度上的。在大学的扩张时期，它起到了协调的作用。在紧缩时期，UGC 想要大学集中它们的力量，减少对一些没有生气的、发展前景不太好的学科的支持。

UGC 与教育和科学部、政府的关系也有了好转。对留学生全额收费后，它说服政府资助那些留学生人数锐减的大学，以弥补它们的损失。当 UGC 得知 1981—1982 学年政府要削减 3%的经费时，又说服政府提供一个长期的计划直到 1983—1984 学年，并保留对按时间来削减经费进行谴责的自由，认为这将导致大学系统的混乱和经营管理失当。后来它又使政府相信，如果要达到缩小大学规模的目的，政府对提早退休计划的慷慨支持是非常必要的。最后，在 1983 年它

---

① Michael Shattock. The UGC and the Management of British University [M]. The Society for Research into Higher Education &Open University Press, 1994: 20.

与研究委员会一起说服政府资助 750 个新的岗位（每年 250 个），以重新振兴和重建大学。UGC 联合研究委员会按研究的标准奖励这些职位。这个工作非常有意义，它反映了在说服政府、使政府相信大学在重振英国经济方面起着重要的作用，也使政府对 UGC 的决策机制的效率更加有信心。但同时也使 UGC 卷人大学内部事务的细节之中。

同时，这个阶段 UGC 也是在来自高等教育内部、外部暴风雨式的抗议和批评中度过的。许多批评反映了对 UGC 从 20 世纪 70 年代以来潜在的不满。工党论坛报（*A Labor Party Discussion Paper*）认为 UGC 迫切需要进行变革，从所有的意图和目的来看，UGC 已经成为政府的左膀右臂，已经变得非常低效，已经不是一个称职的委员会了，它是秘密的、没有代表性的和没有责任心的。社会民主党认为 UGC 是政府的一个部门，要么由一个代表整个高等教育界的新委员会来取代它，要么将资金分配的职能移交给教育和科学部。经济事务研究院是一个右翼研究组织，认为 UGC 原来是用来保护大学的独立性的，现在已经变成一个削弱大学的、无用的半官方机构，这个机构的唯一目的是对大学做一些国务大臣本意不愿做的事情。大学教师协会也抱怨 UGC 是无能的，使用一些不准确的统计数据，得出一些错误的结论，好像是政府建立起来执行资金削减政策的，而不是反对削减。大学教师协会更进一步建议由大学理事会来取代 UGC，这个理事会本来就是一个代表大学的团体，而不是由政府任命的团体。个别大学也公开质疑 UGC 的公正性。在政府要削减经费时，有人建议 UGC 辞职而不是执行削减经费政策，他们认为 UGC 已经不是一个公平的委员会。

这些指责和批评对 UGC 的打击很大，UGC 的地位岌岌可危。但从上述 UGC 积极的工作方法来看，UGC 拒绝了辞职的请求，并且不顾一些大学施加的压力，支持改革创新，或重建一些工程，而不是分配它所能获得的常规经费给那些处境困难的大学，以帮助它们渡过难关，因而它对院校改革和鼓励创新起到了有意义的促进作用。UGC 还是致力于成为“积极的缓冲器”，这也是它 20 世纪 60 年代以来一直追求的。这不仅使其重新赢得了管理大学系统的主动性，而且确保了起码在短期内，对其生存的威胁发生了逆转。

（4）取代与消亡的阶段——1984—1988 年

1981 年的经费削减对 UGC 的士气是一个沉重打击，虽然从外人来看，UGC 的地位还算强劲，但在教师和委员会成员看来，各种批评已经给其带来了负面影响。新上任的 UGC 主席彼得·斯温纳顿·代厄（Peter Swinnerton Dyer）利用其个人影响开展了一系列的改革工作。针对长期以来外界要求 UGC 更加透明、公开的要求，新的主席开始公开 UGC 的内部运作。这个时期带有根本性的变化是 UGC 根据各院校研究绩效进行资源分配，形成了 UGC 新的拨款公式。这就

必须对大学的研究成果进行评估，使得各高校必须在竞争日益加剧的环境中获得资源。各个大学的科研水平不同，尤其是新大学与老大学的差距更大。同时各个学科的科研水平也不一样，所以不同排名的大学、不同排名的学科获得的资源有较大差异。不可避免地有的大学陷入更大的财政危机之中，如阿伯丁、卡的夫、伦敦大学学院和 UGC 列出来的其他 20 所大学，这些学校的财政问题使政府对院校的管理和 UGC 有效运作大学的权力产生了怀疑。在大学看来，UGC 越来越不像一个帮助大学度过 80 年代以来不断变化的险恶环境的机构，而是一个没有同情心的“冷血”机构，想方设法减少大学的自治权。

在 UGC 的最后几年，它的功能已经超出了紧张而又细致地决定学校资助金额的范畴。在教育和科学部的指使下，它给大学施加压力推行强权管理模式，已经在学术人员、大学和 CVCP 中失去了支持。在 1984 年 UGC 战略文件中收集的材料表明，学术人员和大学想要一个更强大的缓冲器，这个缓冲器必须具有代表更多的学术人员的更广泛的代表性。而政府内部对 UGC 的改革也施加了越来越大的压力，这可以从《进入 90 年代高等教育的发展》绿皮书中看出来。在这个绿皮书中政府接受了《贾勒特（Jarratt）报告》的建议——对大学拨款委员会在宪法上的地位、政府和大学的作用、委员会成员的组成、内部结构和工作方法及其秘书处进行回顾和总结。政府邀请前任财政部部长克罗哈姆勋爵（Lord Croham）成立一个以他为首的委员会对如何改革现状提出建议。该委员会于 1987 年发表了题为《UGC 回顾》的报告，报告建议对 UGC 进行“有限”的变革，如减少其成员，改一年拨款制为三年拨款制等。但后来的事实表明，政府对 UGC 的改革走得更远。对政府为什么没有采纳克罗哈姆委员会的建议有不同的说法。其中一种解释是：克罗哈姆委员会的建议是为了加强 UGC 的力量，但是政府意在削弱 UGC 的独立性。在 20 世纪 80 年代政府的管理体制中，UGC 的存在越来越与时代格格不入——它是自由的、参与性的和尊重大学自治的。而 UFC 更趋向于管理主义，将更听命于政府，不太理会大学的需要和要求。它将更有力量执行政策而用较少的力量去制定政策。

UFC 的创建与公共高等教育的改革是联系在一起的。UGC 被认为是 20 世纪 80 年代中央与地方政府斗争的牺牲品。据高等教育部部长介绍，作出将多科技术学院脱离地方教育当局控制的决定后，不可避免地会产生另一个问题：必须建立一个全国性的机构来资助它们。这就会涉及法律地位的问题。政府不可能给多科技术学院资助以法律基础而不给大学资助以法律基础。1987 年政府发表了《高等教育：应付新的挑战》白皮书。白皮书将改革英国高等教育 60 年代以来的双重制和改组 UGC 两者都作为重要内容。白皮书提出将主要从事高等教育的院校重建为不受地方教育当局管辖的独立学校。改组大学拨款委员会，由 UFC 取

代 UGC、PCFC 取代全国公共高等教育咨询委员会（National Advisory Body for Public Sector Higher Education，简称 NAB）。1989 年 3 月 30 日，大学拨款委员会召开了最后一次会议，完成了其近七十年的历史使命。

总之，英国大学的财政独立和不喜欢国家政治干涉的传导导致创立了大学拨款委员会这种著名的英国教育行政管理的“缓冲工具”，从 19 世纪 80 年代到 20 世纪 60 年代一直在调节国家和大学之间的关系，使双方的意愿得到了的广泛的满足，维护了大学的自治和独立地位。从 20 世纪 70 年代以来，随着经济危机和下文要提到的撒切尔政府以新公共管理主义思想为指导的高等教育政策的实施，大学拨款委员会越来越充当了政府的左右手，受到大学的猛烈抨击，同时政府对大学拨款委员会的能力和作用也越来越不满，在受大学和政府责难的艰难处境中大学拨款委员会度过了几年后而招致被取代的命运。正如范富格特等人评述的，“高等教育中的缓冲组织是相当脆弱的。只有当一个缓冲器（一群缓冲器）能够维持自己作为一个站在政府和院校之间的中立机构的地位，它才能够保持它的合法性。它一旦倾斜到它的赞助者的一方或另一方，就将面临合法性危机。例如，像已经发生在联合王国的大学拨款委员会那样。”①

（二）作为自治机构的英国大学

学术自由和院校自治的概念已经深深地渗人英国的政治文化之中，这一点已经由 UGC 的历史得到证明。英国大学有奠定其自治地位的理论基础，如果以大学自治的评判标准来看，英国大学享有令欧洲大陆同行羡慕的自治地位。但从 20 世纪 80 年代以来，英国大学的自治发生了实质性的变化。

1. 英国大学作为自治机构的理论基础

早在 1798 年，哲学家康德（Kant）就寻求一种合适的模式平衡大学和国家之间的需要，一方面为了建构学术免于官僚干涉的独立性，另一方面国家必须采取措施控制那些美国政治家所称的“社会中价值分配体”之类的专业，实际上就是法律、神学和医学。康德认为这三个专业是国家控制的法定领域，因为它们影响国家的幸福和人民的思想。

洪堡大学提出一种与这种模式相对的模式。理论上这种模式不在国家干涉的领域之间作出区分，而是寻求构建一种以教学和研究自由的形式表现出来的非干涉总体。就像许多作者指出的那样，这种模式不容易适应 19 世纪出现的、不断增长的商业和管理专业培训的需要。在 19 世纪的普鲁士，研究组织的建立一般

① ［荷兰］弗兰斯·F. 范富格特. 国际高等教育政策比较研究［M］. 王承绪，译. 杭州：浙江教育出版社，2001：421.

是在国家的监管之下，这些组织通常在大学的外围，实际上更接近于康德所提出的模式，而不是柏林大学早期教学和科研结合的模式。简单地说，19 世纪德国专业院校和研究机构的发展，以及法国同样形式的大学的增长强调了这样一个事实：考虑到国家干涉被认为是合理的，大学独立很可能要么以建立一种与大学平行的、在法律上与大学不同的机构为代价要么以建立一系列依附于它的加盟组织为代价。

第三种模式认为国家干涉不太重要，而是应找到一种对"自由专业"的干涉形式来代替国家干涉，这就是盎格鲁—萨克森大学。人们在这里也会看到一个学科受制于外部干涉的对等性，这种干涉最明显地体现在那些与价值配置相关的学科，如法律和医学。学生不仅需要通过正规的大学测验，而且要由相关的专业团体授予资格证书，这肯定会对干涉领域的结构上的差异产生影响。例如，美国的专业学院是一种研究生教育机构，而在英国，它们是本科生学习的组成部分，这意味着实际上美国的本科生学习与同样层次的英国相比，更多的是对应于洪堡的教学自由的模式，与英国相当的层次相比，美国的教育更多地反映了高度的通识化，与职业定向教育的情况相反。

在盎格鲁—萨克森大学模式中缺乏正规的国家控制，这要归因于多种因素：在传统上对"过于强大国家"的疑虑，这具有英国自由主义鼎盛时期的政治思想特征；对国家没有文化使命的坚定信念，要么以一种文化政府的形式来表达，要么像德国和法国一样，以一种位于公共资助的高等教育之下的形式来表达。[①] 对这种情形同样重要的一种解释是：在英国和美国，大学不怎么被看做是附属于国家的一种机构，而是被视为一种半私有化法人，国家过去常常自愿将自己局限于经费提供者的角色，英国还以大学拨款委员会作为中介机构居间调停。

限制国家在高等教育领域中作用的观点是由约翰·斯图亚特·密尔（John Stuart Mill）提出来的，他声称，限制政府干预的最令人信服的理由是：这是不必要地附加给它的权力的最大邪恶。甚至保守的、信服国家作用的斯克鲁顿（Scruton）也认为，大学的自治和"专注于内在的目标"非常重要。这些观点形成了更加普遍的有关英国国家作用的思想。尼夫认为，18 世纪末和 19 世纪的欧洲大陆国家的革命使大学具有国家科层的性质，而英国与之相反，学校具有法人地位，拥有财产，学者的地位得到保护，这一点在两所古老的大学得到了非常纯粹的体现。在英国形成了一种促进型国家的思想：国家提供资源给大学，大学在大多是协商的领域内享有充分的自由。最后的自治是院校的、个人

① Guy Neave. The Changing Boundary between the State and Higher Education [J]. European Journal of Education, Vol 17, No. 1982.

的，体现在特许状和学院自治中。

这使得有些作者把大学——高等教育的私立部分，与多科技术学院——高等教育的公共部分——相对照。这就是英国高等教育史上非常独特的双重制，其独特性不在于将高等教育划分为大学和多科技术学院及其他学院两大组成部分，而在于将高等教育分成自治和公立的两个组成部分。政府认为获得皇家特许状的大学是自治机构，享有独立的办学自主权，独立地管理自己的内部事务，有学位授予权。作为独立机构，大学传统上享有对其规模和增长速度实质性的控制权力，对从各种不同渠道获得的收入享有自主分配的权力。① 而“公立”多科技术学院因为其不是大学，则要受制于地方教育当局、皇家督学团、教育和科学部的直接或间接干涉。

从更深层次看，确立高等教育的双重制反映了政府尊重大学自治而又渴望干预高等教育的矛盾心态。到了 20 世纪 60 年代，高等教育在国家经济发展中的作用日益增强，高等教育的规模也越来越大，其经费投入是国家庞大开支的一个重要组成部分，政府虽然无法打破大学的自治传统，但希望高等教育能适应国家和地方发展的需要。确立双重制是国家既尊重大学自治又能控制高等教育的一种巧妙策略。因为如果按照罗宾斯报告的建议将学院全部升格为大学的话，政府将完全失去对高等教育的控制。

2. 大学的高度自治

英国的大学是自治机构，大学以拥有深厚的自治传统而令同行称羡。英国大学的自治程度有多高？其实可以按照若干维度对其进行分析。弗雷泽（Frazer）于 1997 年提出了衡量大学自治程度的标准②：

院校的法律地位：它被认为是一个独立的实体吗？它自由拥有自己的财产吗？

学术权威：它能奖励学术人员吗？

使命：它能自己决定自己的目的吗？

治理：谁任命它的管理部门？

财政：它能自由地作出开支的决定吗？

人事：它能聘用它自己的人员吗？

学术分权：它能决定学生的入学吗？它的课程要征得同意吗？它能决定自己

---

① Higher Education: Appendix four, to the Report of Committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins 1961—1963 [R], HER MAJESTY' S STATIONERY OFFICE. October 1963. 5.

② Frazer, M. Report on the modalities of external evaluation of higher education in Europe: 1995—1997 [M]. Higher Education in Europe 22, 3: 349—401.

的课程、有研究的自由吗?

罗宾斯报告的附录四对英国大学的自治进行了专门阐述,[1] 按照弗雷泽提出的标准来衡量,罗宾斯报告认为英国大学的自治程度是很高的。在讨论大学与中央政府的关系时,附录开宗明义地指出,作为独立的机构,大学在传统上享有对规模和增长速度实质性的控制权,也有权控制各种来源的收入,进行自主分配。大学在决定教育内容和控制学位标准方面享有完全的自治。每一所大学都能独立地决定教学和科研之间的平衡,选择大学的增长点和研究范围也是大学自己的事。虽然财政部拨款的不足可由其他来源的拨款得到补充,比如研究委员会、基金会和工业界,但没有证据表明拨款的体制或者外部来源的合同扭曲了大学的发展,侵蚀了大学的自治。

大学自治的更重要特征是大学负有招生的职责。当时的教育部、苏格兰教育部和地方教育当局都没有权力决定某一个学生能否进入某一所大学,或者决定大学学生规模的大小。大学在招生方面拥有自治权,会考虑学生总体规模的大小,会考虑学校的师资和所能提供的住宿条件,招生要符合大学和学院制定的标准。

而且,大学可以自由任命它们认为适合某一个岗位的学术人员。但对大学自由任命学术人员一般来说有三个方面的限制。最重要的限制是中央政府接受UGC的建议后设置的薪水标准,并将其作为常规拨款的一个评估内容。但大学有相当的决定能力以满足它们自己的特殊需要。它们可以决定在哪一个等级或者是一个等级内的多大范围内任命一个学术人员。他们可以在教授一级和讲师一级增加额外经费以支付工资差额。最后,由大学决定聘任的期限和条件。第二个方面的限制是已经形成的有关非医科学术人员从高级到低级的非教授人员聘任的比例,目前的比例是 1958 年 UGC 同意的 2∶7,这个比例比现在大多数大学的数字更值得称道。但大学可以自由地申请一个总的比例,表明不同的大学在不同的学院申请比例的差异。第三个方面的限制是已经广为接受的退休养老金的安排。在这些方面,UGC 与校长和副校长委员会、大学教师协会商量后给政府提出建议。

柯根和斯蒂芬(Stephen Hanney)认为,英国相对于其他国家来说给了它的大学更多的自治。从几乎所有的大学自治准则来衡量,英国大学的得分很高。[2]

莫迪(Graeme C. Mooli)和罗兰·B. 尤斯塔斯(Rowland B. Eustace)等

---

① Higher Education: Appendix four, to the Report of Committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins 1961—1963 [R]. HER MAJESTY' S STATIONERY OFFICE. October 1963: 12—13.

② Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming Higher Education [M]. London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000: 29、30.

认为英国大学毫不例外是独立法人，能拥有自己的财产，能诉讼和反诉讼，能在授予它们的广泛的权力范围内处置它们自己的事务。

即使这样，并不能说英国大学的自治完全不受任何限制。英国大学的自治权主要来源于皇家特许状的授权，特许状一般对大学的办学使命、授予学位的权力、管理体制等作出了规定。“所有英国大学的权力被国家所限制。大学作为法人受制于社会的规则，大学从枢密院得到特许状，没有后者的同意不能修订。枢密院肯定对大学有影响，有时候这种影响比批准一个由大学起草的制度造成的影响还大。”[①] 对完全自治的最主要压制来自于大学有义务将权力保持在这些法律文件所授予的范围之内；需要得到枢密院允许才能对这些法律文件作重要改动；由有关捐助使用的法律所强加的限制。大多数大学服从于巡察式询问，所有的大学都有责任接受皇家委员会或其他类似委员会的调查；它们服从于普通的法律，就像所有其他机构和个人一样，它们当然最终要接受议会的干涉。另外有些古老的大学在某些任命方面还要遭受政府的直接干涉。

但总的来说，一直到 20 世纪 70 年代英国大学自治受到的限制是非常小的，在大学中有一种不受国家干涉的传统，对大学自治的优点抱有广泛的信任。用大多数特许状的话来说，限制是被善意地解释的，外部控制是以法律——特许状和法令——为基础的，而不是实际的管理。大学虽然受到外部的压力，但这些只是压力而不是指令。在这些法律文件中，在它们的内部管理中，大学有非常宽泛的自治度，包括财政的和学术的，尤其是与许多国外的大学相比。“谁会吹笛谁定调是传统智慧的一部分，但是也有一些局限性。开始的时候，给外部的吹笛手表演的节目定调没有什么用，而且有些吹笛手也不愿意表演。但无论如何大学不仅仅是吹笛手，它们也是作曲者。”[②]

3. 英国大学自治的现状和特点

至少从 1919 年 UGC 建立以来，英国高等教育政策的制定是 UGC 和其他不同的研究委员会的学术人员起决定作用。到了 1967 年，总审计长被允许审计 UGC 和大学的账目时，在世界各国受到广泛赞许的大学和政府的良好关系开始受到某种程度的侵蚀。面对欧佩克（OPEC）引起的螺旋式通货膨胀，五年期的拨款在 70 年代早期不得不被放弃，当撒切尔政府宣布在 1981—1984 年这三年期间削减 14%的经费时，保守党的政策受到更多的批评。“虽然大学和政府的关系

---

① Graeme C. Moodie and Rowland Eustace. Power and Authority in British University [M]. McGill—Queen's University Press, 1974: 21.

② Graeme C. Moodie and Rowland Eustace. Power and Authority in British University [M]. McGill—Queen's University Press, 1974: 47.

处处受到批评，但学术自由、程序性自治和实质性自治在20世纪80年代中期看起来还是有意义的。也许更重要的是，一直具有相互信任和相互尊重的特点。”[①]但人们普遍认为英国大学的自治自撒切尔夫人执政以来受到了严重侵蚀，虽然与欧美许多国家的大学相比仍具有较大自治权，但纵向比较已不能说享有高度自治了。英国大学自治从20世纪80年代以来呈现出新的特点。

（1）英国大学自治变化的背景

一是撒切尔主义的诞生。“过去13年来，英国高等教育最重要的一件事是1979年5月撒切尔夫人竞选成功，保守党上台执政。”[②] 撒切尔夫人上台后，英国的教育改革开始沿着“撒切尔主义”指引的方向前进。何谓“撒切尔主义”？它是随撒切尔夫人上台后在保守党内部出现的一股占统治地位的“新右派”势力的意识形态，是当代西方经济自由主义与新保守主义的混合物。撒切尔主义的产生既有哲学和社会思潮基础，又有当时的社会政治经济背景。

自由主义在19世纪经密尔等人发展后，自由的范畴从消极的、防止他人和政府侵害的自由发展为积极的、为克服人们的自然条件或者社会条件的不平等而要求政府干预社会经济生活的自由，这种自由主义也因此被称为新自由主义。但自由主义也向另一个方向发展，即反对政府对于社会生活的过分干预与控制，注重保护个人的自由，这种思想被称为经济自由主义或者新古典自由主义，其代表人物是哈耶克（Frederich A Hayek）。这个理论在20世纪70年代以前并未受到人们的关注，但70年代后越来越受到人们的重视，70年代哈耶克获得诺贝尔经济学奖就是一个证明。哈耶克主张完全的市场经济，强调自由竞争，现代社会的复杂性已无法进行政府计划。70年代后期欧美各国经济普遍出现滞胀现象，主张国家干预的凯恩斯主义受到普遍怀疑。尽管哈耶克也承认最低限度的国家控制是必要的，但他仍坚持国家干预越少越好，集体主义国家福利中的许多东西必须放弃。

新保守主义（neo—conservatism）源于英国17世纪哲学家霍布斯（Thomas Hobbes）的悲观主义社会观。霍布斯认为，除非用社会法则来严格限制人的本性，否则人类肮脏、残酷和短期的相互作用是不可避免的。因此，需要一个强大的国家来控制“罪恶”与帮助弱者。在新保守主义中，“风俗”、“传统”、“秩序”是其国家和政治理论中的主要“术语”。

① Berdahl, Robert. Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British University [J]. Studies in Higher Education, 1990, Vol. 15 Issue 2. 169, 12p.

② ［荷兰］弗兰斯·F. 范富格特. 国际高等教育政策比较研究［M］. 王承绪，译. 杭州：浙江教育出版社，2001：379.

20 世纪 70 年代中期，由中东石油危机引发了战后资本主义世界最严重的一次经济危机，引起英国经济的全面衰退，财政赤字不断增加，到 1976 年英国经济情况继续恶化，失业人数高达 125 万。在经济衰退的条件下，英国福利社会不堪重负，主张“福利国家”的英国工党政府在政治上面临着前所未有的挑战，助长了右翼保守势力的迅速发展。英国以撒切尔夫人为首的保守党就是在这种背景下上台的。在英国，这股右翼保守势力被统称为“新右派”（the New Right），其意识形态被叫做“撒切尔主义”。由于在“新右派”中既有哈耶克的追随者又有霍布斯的信徒，因此“撒切尔主义”实际上是强调“自由市场”的经济自由主义与强调“强大国家”的新保守主义两种哲学社会思潮的混合物。“新右派”反对国家对经济的参与，他们是凯恩斯主义和福利国家的最严厉的批判者。[①] 受这种撒切尔主义的指引，英国的教育改革既强调国家的作用，如在全国统一设立国家课程和国家评定，加强对大学的控制，又强调将市场和竞争机制引入公共事务。

二是新公共管理运动的产生和发展。近几十年来，西方各主要国家的高等教育作为准公共产品进行了重大变革。这些改革的性质被贴上“新公共管理”的标签，也有称为“评价型国家”或“管理主义”的。英国是新公共管理运动的发源地之一，1979 年撒切尔夫人上台后推行了西欧最为激进的政府改革计划，这场改革就是新公共管理运动。

新公共管理运动在 20 世纪 80 年代开始风行于西方尤其是西欧、美国的公共管理领域，是一种正在成长并日益取代传统公共行政的公共管理新模式，人们对它的内涵的界定还不统一。它总的原则是将商业管理的理论、方法及模式应用在公共管理部门，注重采用商业管理技术、引入竞争机制和顾客导向，被人们描述为一场追求“三 E”（Economy、Efficiency、Effectiveness）的管理改革。

至于新公共管理的具体规定性，笔者认为莫里斯·柯根等人在比较英国、瑞典和挪威三国的高等教育国家理论时，引用的波利特（Pollitt）有关新公共管理的八条规定比较有代表性[②]：

a. 削减成本，在资源分配中寻求更大的透明度（包括以公式计算的资助）；

b. 将传统的科层组织分散成独立的机构；

c. 在公共组织内部实行分权；

d. 将购买者和提供者的功能分开；

---

① 石伟平．西方新自由主义和新保守主义对英国当前教育改革的影响［J］．教育研究，1996（7）．

② Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming Higher Education［M］. London：Philadelphia Jessica Kingsley Publishers，2000：32.

e. 引入市场和准市场的机制；

f. 要求人员以行为目标、指标和产出目标为标准进行工作；

g. 将公共人员的聘用由永久的、国家支付标准工资和提供工作条件向定期合同、按工作业绩支付工资转变；

h. 强调服务质量、标准设置和“消费者反应”。

这场新公共管理运动引起了政府治理模式的变革，在英国掀起了一场“政府再造”运动，从传统的治理模式转变为市场式政府治理模式。市场式政府的主要特征就是在管理上强调按劳取酬，运用其他私人部门的管理技术进行公共事务管理，实施市场刺激，在实现公共利益时主张低成本。英国作为新公共管理运动的先驱，政府治理模式的转型主要有如下背景因素：首先，经济和政治因素对新公共管理改革的实施起了决定的作用。20 世纪 70 年代的石油危机之后，英国的经济持续衰退，产生高额财政赤字，作为福利国家不堪重负，这是引发政府改革的直接原因。其次，经济全球化的出现是英国政府改革的一个推动力。全球化的趋势加强了各个西方国家对本国经济竞争力的高度重视，政府能力是一国综合国力和竞争力的一种主导性因素，英国政府希望通过政府治理模式的改革增强国际竞争力。第三，新技术革命尤其是信息技术革命是当代西方政府改革的一种催化剂。第四，传统的官僚体制（科层制）的失效和商业管理模式的示范性影响是新公共管理运动兴起的另一个动因。

20 世纪的最后 20 年，英国经济一直不景气，无力支持罗宾斯报告后的高等教育扩张运动。教育是一种典型的非垄断性公共物品、准公共物品，要耗费巨额的国家开支。下表统计了英国政府 20 世纪 70 至 90 年代的主要公共开支，从中可以看出高等教育的开支变化和与其他政府开支相比较的情况。[①]

表 4-1 英国公共部门开支表 （单位：百万）

开支项目	1977—1978 年	1985—1986 年	1996—1997 年
高等教育	667	1359	4132
所有教育	8341	17283	39133
军事	5827	15066	16122
社会保障	15150	46246	106958
治安	1037	3147	6896
卫生保健	6823	17889	43199

① Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming Higher Education [M]. London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000: 46.

1977—1978财政年度英国公共服务部门的公共开支中，整个教育是83.41亿，超过军事（58.27亿）、卫生保健（68.23亿）和治安（10.37亿），只低于社会保障（151.5亿），在70年代末英国高等教育经费90%来源于政府，被指责为效率不高、与工商业疏离、缺乏竞争性，而成为撒切尔政府主要的成本核算部门，效率、市场、成本、合同等新公共管理的要旨全部被引入高等教育领域，主要表现为：政府强调竞争和效率，大幅度削减高等教育拨款，采用投标、评估等方式分配经费；大学面向政府和工商界两个市场争取经费，大学的课程设置、培养方案、科学研究面向社会服务，越来越多的大学向创业型大学方向发展；学术人员被取消了终身制，实行合同制，一些基础学科、文科的教师提前退休、改行，流向其他国家或失业，学术人员要根据内部评估和外部评估的绩效得到经费和合同；学生作为消费者，他们的评估和选择在学校经费收入和教师评价中发挥着很大的作用；管理人员尤其是副校长的地位大大提高，管理进一步走向专业化。

知识的特征与国家的干预有直接关系。知识创新和知识的特征对国家干预大学是有影响的。生产的知识类型与高等教育组织类型有关，知识的形式——如知识是软性的或硬性的，是集合的或综合课程（The Collected or the Integrated Curriculum），都会影响它的高等教育组织形式。如果某一种形式的知识受到政府的促进，则对政府自身也会产生影响。

"集合的"课程相对于综合课程，很可能较少受到科层结构的管制。如果知识的形式是临时性的或是具有争议的（软的），而不是基于范式的金字塔和清晰有力的证据（硬的），那么管理系统在进行管理时将很难起决定作用。从学科向研究领域转移将弱化学科界限以及学术控制形式。高等教育组织的特征，如分权、双重制系统、更大权力的院长，所发挥的决定作用将取决于他们适合于教学和科研中知识结构的程度。

格尔茨（Geertz）和阿切尔（Archer）认为，知识的形式、情感或价值观的形成和程序、过程和结构的组成支持传统的高等教育理论。高等教育中基本的生产过程与学者个人追求满足他们自己的好奇心和行使他们自己的专长的自由是紧密联系在一起的，这时院校需要集体决策和制定规则。亨克尔（Henkel）注意到，英国由政府主导的科学政策在过去受到学者的怀疑，因为它们与科学活动的准则相冲突，也与已经建立的有关科学运作的信念冲突。

所以，政府对特别类型知识的偏好——哪些有用，哪些在市场上有吸引力，将影响政府与大学关系的观点、大学应该怎样被组织的观点。如果政府期望大学具有生产性，它对大学的观点就会向对知识好奇心驱使的特许大学方向转移，要

么转向一个与国家的关系更具有科层特性的模式，或者转向一种大学内部治理的管理观点，或者转向一种活动和组织的方式更具市场化的方式。①

（2）英国大学自治权变化的主要事件

尼夫指出英国国家—大学的关系在20世纪80年代变化迅速，大学从完全自治到行使有条件的自治权。鉴于经济、政治的发展，连同对建立自治权理解的前提的不断恶化，这种快速变化已不令人惊讶。在60年代和70年代政府几乎没有什么高等教育政策。但从60、70年代到今天，政府已对高等教育发挥了巨大影响，这些在1979年前是没有预见到的。② 大众化高等教育增强了公众的兴趣，高等教育对社会和经济的贡献现在已经被认识到，高等教育太重要，政府再也不能坐视不理了。自从80年代以来，几个主要事件标志着大学的自治权逐步被削弱。

一是用UFC代替UGC。大学拨款委员会在它正式被取代以前就已经寿终正寝了。20世纪60年代早期政府就不再接受大学拨款委员会有关大学需要的意见，政府对公共开支的全面规划破坏了大学拨款委员会和政府的亲密关系。1981年政府削减大学经费时，大学拨款委员会执行政府的指令，站在政府的一边。在大学的眼里，大学拨款委员会不再是“我们”中的一员，而成为“他们”中的一员了。③《1988年教育改革法》第131条正式提出以大学基金委员会取代已经存在了70年之久的大学拨款委员会。第131条规定：“须设立一个名为大学基金委员会的法人团体。该委员会须由国务大臣委任的15名成员组成，其中一人须由国务大臣任命为主席。该15名成员中至少有6名、至多不超过9名须是国务大臣认为富有从事高等教育工作的经验并表现出有这方面才能的人，并且目前正在从事着高等教育工作的人；在委任其余成员时，国务大臣须将那些他认为具备工业、商业、金融或其他任何专业的工作经验，并已显示出这些方面工作才能的人包括在内。”第132条规定：“须设立一个名为多科技术学院和学院基金委员会的法人团体。该委员会须由国务大臣委任的15名成员组成，其中1人须由国务大臣任命为主席。对成员的要求，同大学基金委员会。”从这些规定可以明确地看出，大学基金委员会与大学拨款委员会有很大的不同。由于大学基金委员会植根于大学拨款委员会，而其成员行政上不再同教育和科学部发生联系，这个委员会的产生进一步削弱了大学的有效自治权。首先，大学基金委员会没有就大学需求向政府提出建议的责任。其次，大学基金委员会是一个独立的法人团体，是按照

① Maurice Kogan, Marianne Bauer, Ivar Bleiklie and Mary Henkel. Transforming Higher Education: A Comparative Study [M]. London: Philadelphia: J. Kingsley Publishers, 2000: 107.

② John Taylor. Sticks and Carrots: The Effectiveness of Government Policy on Higher Education in England Since 1979 [J]. Higher Education Management and Policy, Volume 15, No. 1, @OECD 2003.

③ 王承绪．英国高等教育改革的新阶段［J］．外国教育动态，1991（3）．

法律规定成立的，不像大学拨款委员会是通过一份备忘录成立的，所以大学基金委员会具有法律权力要求接受资助的大学怎么使用资金。若有违反，则有下次减少资助的危险。第三，大学基金委员会的成员不像大学拨款委员会那样全部来自于大学，是一个学术人员的集合体，而是由学术人员和大学以外的人员组成。保守党政府有意减少了委员会成员中的大学代表。大学拨款委员会主任委员由具有威望的学者或科学家担任，而大学基金委员会第一任主任委员是商业家，第二任为工程师，其成员至少有一半来自工业界和商业界，大学就很难控制委员会了。新的委员会正式承担起将资金分配给各大学的责任，原来是由国务大臣承担这一责任的。

大学拨款委员会由大学基金委员会取代，说明了政府欲在高等教育管理领域引入市场和企业法则的意图，对完全由大学学术人员进行管理逐渐失去了信任。同时政府也希望大学与企业界加强联系、扩大经费来源。转变意味着中央政府对大学宏观控制能力的加强，这反映在中央政府通过新的基金委员会加强了对高等教育的干预和控制。在大学基金委员会存在的四年中，政府同大学之间的关系极度恶化，大学基金委员会试图引进“内部市场”体系分配教学资金，大学却拒不合作，致使该体系流产。结果，大学基金委员会因无能、大学因拒绝执行“体系”双双受到政府谴责。

二是取消任期终身制。直到 1988 年，大多数大学学术人员能享受到任期终身制，一般不会被解雇，除非行为不当或者无能。学术人员享有特权，在教学和科研方面享有学术自由，这种自由也是与任期终身制相联系的。但对于政府和一些院校的管理者来说，任期终身制成为学校有效运作的障碍，因而必须取消。1988 年的教育改革法对高等教育人事制度改革作了规定，取消了大学教师的终身制待遇。第七章规定，任何在 1987 年 11 月 20 日以后新聘任的教师或晋升的教师将不能享受终身任职的待遇。

三是严格限制大学决定学费。自从 1979 年以来，英国一直对整个高等教育资助的基础进行争论，实质上就是谁应该为学生数量的急剧增加买单的问题。基于对公共利益的不同认识提出不同的选择。长期以来，大多数英国基础学生（Based students）的学费都是由地方教育当局提供的奖学金来支付的。自 1998 年以来，意识到日益增加的学生数量给公共资金带来的压力，政府立法要求学生按照收人关系评估的结果来付费。对所有的全日制本科课程的固定收费标准已经实施，各门学科没有差异。这也说明偏离传统的免费教育概念还是很有争议的。同时，有几所大学试图自由地设置它们自己的学费标准，或者希望介绍他们自己的学费补充条款，政府对它们的这种自由进行了严格的限制，不允许它们自主决定本科生的学费。有关学费和其他与学生资助相关的争论仍在继续，下一步可能

会为此进行新的立法。[①]

20 世纪 80 年代以来政府致力于将市场机制引入高等教育也极大地削弱了大学的自治，同时以这种市场、竞争、效率的思想为指导，大学的拨款方式和质量管理都显示出政府对大学的控制越来越强，这些方面对大学自治权的影响放到下一部分有关政府权力手段部分详细论述。比彻和柯根的这一段话也许可以比较全面地概括这一时期政府对大学自治的作用和影响："从 20 世纪 80 年代开始，一种新的方式开始出现。政府减少了给高等教育的资源，而坚持认为它已经满足了增长的需要。在每一个控制点上，政府开始行使自己的权威：招收大量的学生；评估高等教育的职责；虽然研究委员会已经转向选择性地分配经费，政府还要选择性地重新分配研究资源；对有关创业型活动和态度施加影响；通过坚持效率和管理主义取代学院和科层行政的混合产物。中央政府越来越确信，他们自己的价值观就等同于社会的价值观，应该成为高等教育目标的起点，通过一套明确的、指导性的资助政策强加给科研和教学。甚至大学内部管理模式和质量控制也不再是由学术人员决定，院校和其基层单位变得要对中央负责。"[②]

（3）英国大学自治权现状

传统的英国大学自治是与这样一种看法相联系的：几十年来国家有着强烈不干涉的意愿，特别是在提供经济支持这一方面，并且相信如果不进行强有力的控制，一些学校将做得更好。但是保守党的做法与之相矛盾，开始挑战大学的自治，试图利用大学满足经济需要。不顾院校自治受损的事实，保守党部长和官员认为在一个准市场环境中院校自治增强了，院校较少信赖国家的资源。"有可能个别学术人员的自治较之院校来说受到更大影响。"[③] 不管怎样，多科技术学院在 1989 年脱离地方政府后，它们的自治程度大大提高了。但整体上来说学术专业人员已经失去了传统上对他们的信任，高等教育作为一种公共服务，更多地强调责任、行为评估和消费者权力。"大学不再被相信可以独立地运作它们自己的事务，有时候它们值得怀疑，这种怀疑伴随着一种对顶尖研究型大学质量肃然起敬的复杂感情。"[④]

从克拉克的三角形中，"英国的权力似乎已经从一线的学术层次转向院校、

---

① John Taylor. Sticks and Carrots: The Effectiveness of Government Policy on Higher Education in England Since 1979 [J]. Higher Education Management and Policy, Volume 15, No. 1, @OECD 2003.

② Tony Becher and Maurice Kogan. Process and Structure in Higher Education [M]. Routledge, 1992: 38.

③ Maurice Kogan, Marianne Bauer, Ivar Bleiklie and Mary Henkel. Transforming Higher Education: A Comparative Study [M]. London: Philadelphia: J. Kingsley Publishers, 2000: 74.

④ Maurice Kogan, Marianne Bauer, Ivar Bleiklie and Mary Henkel. Transforming Higher Education: A comparative Study [M]. Londonn: Philadelphia: J. Kingsley Publishers, 2000: 75.

国家权威和市场，它正在向国家控制飘移，处于欧洲大陆大学方向相反的一角，其他国家的大学正在向相反的方向移动"[①]。与欧洲大陆国家的比较见图 4-10：

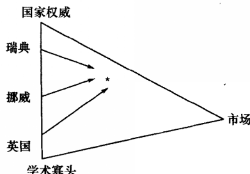


图 4-10　英国、挪威、瑞典三国大学权力变化图

星号代表目前三个国家正在接近的一点。从图 4-10 中可以看出，三个国家的大学权力以前都远离市场作用，瑞典的国家控制最强，挪威次之，英国最靠近学术寡头一角，国家控制和市场力量对英国大学的作用有限。20 世纪 80 年代以来，三个国家都趋向于国家控制和市场的共同作用，学术寡头的权力越来越小。但由于三个国家起点位置不同，英国与其他两个国家的运动方向相反。在克拉克《高等教育系统——学术组织的跨国研究》一书中，英国在三角形中的位置也是居于学术权威一角，学术权威的作用仅次于意大利，与市场一角距离较远，与国家权力相距更遥远。[②] 但那只是反映了到 80 年代初为止英国大学权力的状况。米勒在《大学管理变革》一书中也运用克拉克的三角形理论分析了英国大学权力的现状，同样表明大学权力越来越受制于政府和市场。[③]

在权力—目的理论中，英国大学的位置也发生了变化。(如下图 4-11 所示)

从图 4-11 中可以看出，英国大学的权力运动方向与其他两个国家截然不同，但最终目标是一致的。挪威和瑞典从高度的国家模式趋向于自由模式，而英国是从比较自由的模式趋向于国家模式，高等教育的目的也从文化价值趋向于实用价值。

① Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming Higher Education [M]. London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000: 24—25.

② [美] 伯顿·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究 [M]. 王承绪，等译. 杭州：杭州大学出版社，1994: 159.

③ Henry D. R. MIiller. The Management of Change in Universities——Universities, State and Economy in Australia, Canada and the United kingdom [M]. Published by SRHE and Open University Press. 1995: 71.

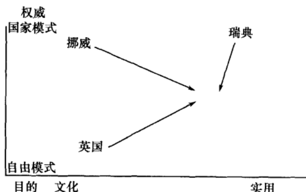


图 4-11 英国大学的权力运动方向与挪威、瑞典的比较

在 2003 年 1 月发布的英国高等教育白皮书《高等教育的未来》中可以看出英国政府对大学的最新态度。政府仍然将大学视为国家经济和竞争力的重要力量，政府有责任帮助大学应对高等教育的国际竞争，提高教学和科研质量。但政府同时承诺，将减少高等教育的管理层次，适当减少对大学的外部评估，将大学的内部评估作为主要的评估结果。政府虽然承认自己是高等教育资金的主要提供者，但需要一种资助的制度，以使每一所大学能选择它自己的使命，政府的资助要有助于大学完成这种使命，以确保学校的办学特色。由此看来英国大学的权力较 20 世纪 80 年代和 90 年代可能会有所增强。

（三）英国政府的权力手段

1. 经费资助

高等教育既然是一种准公共产品，政府就有提供经费资助的责任。而事实上，政府的经费是当今大学最主要的经费来源，甚至在有的国家几乎是唯一的来源。“高等教育资金依赖于政府，意味着学校的经费随着政府财政收入的增加或减少而波动。”① 因此，经费资助也就成了政府行使权力的主要手段，尤其是当大学规模越来越大、从事的活动越来越复杂、需要的经费投入越来越多和经济活动产生的影响更为重要时，公众就会更加关注大学对高等教育资金的“责任感”，更加干涉高等院校在分配和使用这些经费时的自治。政府资金分配的方式、数量、条件等都会对大学的目标、课程、研究内容、教师聘任等产生很大的影响，甚至会决定大学的存亡。

英国 1919 年成立大学拨款委员会是政府对大学正式资助的开始，也标志着

① 世界银行、联合国教科文组织高等教育与社会特别工作组．发展中国家的高等教育：危机与出路［M］．北京：教育科学出版社，2001：46.

政府对大学正式干预的开始，大学的经费资助经过了从大学拨款委员会、大学基金委员会到高等教育基金委员会的过程，在不同的阶段，不同的组织对学校拨款的方式、条件、程序不同，对学校的干预程度也不同。

20世纪70年代初以前，人们普遍认为英国高等教育资助机制是非常理想的，并且也为其他国家所仿效。英国的大学非常舒服地享用着政府通过大学拨款委员会五年一次的周期性拨款，而且令大学高兴的是，政府和大学拨款委员会并不规定这笔经费的具体用途。“假如大学按照它们自己的大宪章来花这些钱，并把钱归入它们的收入总额（这在大发展时期并非难事），政府就不会要求大学具体说明它们所得的公共资金的使用情况。”[①] 这种五年拨款制对大学极其有利，大学既获得了政府的经费，又不必受到政府的干预，大学的强烈的自治传统得以保留和发展，每一个教师可以自由地从事教学和科研，学术自由得以实现。在20世纪60年代的大发展期间，这一制度还使大学出现了空前绝后的繁荣。作为公共团体的大学的独立性，以及大学有权自由决定如何使用大学经费，是大学所以如此繁荣的主要原因。因为大学的这种自治被认为是民主社会中学术自由的内在保障，大学自治会鼓励有效地使用资源，所以，人们认为大学自治是合理的。但是这种繁荣的景象后面隐藏着危机，危机的根源在于大学对政府的资金过于依赖，英国大学有着薄弱的财政基础，非常容易导致国家的干涉。1938—1939年，中央政府的拨款还不到大学收入的三分之一，到1951—1952年中央政府已经提供大学四分之三的资金，并承担了数目相当可观的学费和学生助学金。“中央政府的资助几乎是地方大学从一建立起就追求的目标——它们认为这是比依赖学生的学费或对当地工厂和政府的有偿服务更高贵、更体面的一种生存方式。”[②] 所以英国高等教育系统的财政基础在差不多半个世纪的时间里已基本上实现了国有化，但这一简单事实一直被大学拨款委员会所起的中介作用所掩盖，大学拨款委员会一直与财政部保持一种直接和有特权的关系，当60年代中期由这种关系转变为对中央政府教育部的从属关系时，大学受政府控制的危机一步一步显现出来。特别是一旦国家经济困难，取消追加经费，甚至压缩大学经费时，无异于釜底抽薪，大学再也不可能独立自治，而只能仰人鼻息了。从70年代初开始，英国大学经费就慢慢从“自足”步入不稳定的时代。

人们一般认为，政府既要为大学提供资金，又不要操纵学术，大学能保持自治和自我导向方式。一个明智的政府能够做到：确保不受政策影响连续资助、排

---

① ［英］G·L. 威廉斯．英国高等教育财力资源形式的变化［J］．华东师范大学学报（教科版），1990（2）．

② ［美］马丁·特罗．英美高等教育政策比较［J］．张晓琴，译．国际高等教育研究，2000（4）．

除资助的公共和政治目的、允许接受资助的院校自主规划支配多年一次的财政拨款、允许内部分配的大宗补助金等。英国政府在70年代以前确实做到了这些，但进入70年代以来所有的保护性措施都失效或被废除。1969年9月，负责高等教育的国务大臣雪莉·威廉斯发表了“13条”，其中有4条涉及经费问题，被认为是对大学自主权的严重干预。有关经费的条款包括：减少或取消为大学提供的助学金，代之以学生贷款制度；为大学研究生制定类似的贷款制；对海外学生入学予以更严格的限制；接受助学金的大学生毕业后有义务进入某些特定的就业部门。“13条”引起大学的强烈反应，招致大学校长们的普遍反对，认为这是对大学自主管理和学术标准的干涉。1970年4月，大学校长和副校长委员会发表了题为“70年代大学发展的声明”，对威廉斯夫人的意见基本上持否定态度。在当时大学校长、副校长委员会和大学拨款委员会是代表整个英国大学与政府进行沟通的仅有机构，但“无论是大学拨款委员会还是校长和副校长委员会，过去和现在都不能发挥英国大学系统管理机构的作用。只有作为政策的目标，英国大学才是一个系统；而作为政策的来源，它们是自治大学的集合体。”① “13条”的提出及以后接踵而来的一系列糟糕的事情，既是整个高等教育系统管理薄弱的表征，又进一步削弱了大学的管理，大学再无能力与侵蚀大学权力的行为进行抗争。以后二三十年里大学自治权逐步削弱的事实也说明了大学内外为减缓或阻止大学自治日益削弱这一无情进程的努力没有取得成效，英国中央政府已经稳步进入高等教育政策的真空地带。政府是通过财政的手段进入这个真空地带的。1973年末到1974年初，对英国的大学来说是一个不折不扣的严冬——不但气候寒冷、潮湿，大学面临的一场危机也真正开始了。1973年取消了给大学的五年一期的财政拨款，五年拨款制于1976年最终终结；1974年2月新上台的希思政府做的第一件事就是宣布取消大学的追加经费，只保留了给予教师正常工资涨幅的部分；在大学校长和副校长委员会以及大学拨款委员会的一再要求下，政府同意增加1900万英镑的经费补助，以弥补高通货膨胀给大学造成的损失，但大学的发展受到政府经费资助的极大影响，大学不得不调整自己的发展目标和规划，裁减人员，减少设备购置。大学拨款委员会在1974—1975年的年度报告中向政府提出了警告：“尽管大学采取了持续性的节约措施，包括冻结大约500个大学职位空缺，大幅削减服务性项目，以及对潜在的学术和研究项目进行压缩，但到1974—1975年度结束时，一些院校将面临破产，整个高教界的财政前景也十分不可确定。”② 大学这种薄弱的财政基础、在获得资金方面对政府的依赖性，使

① ［美］马丁·特罗．英美高等教育政策比较［J］．张晓琴，译．国际高等教育研究，2000（4）．
② 许明．英国高等教育发展研究［M］．沈阳：辽宁教育出版社，1998：193．

得大学失去了其独立性。而且当政府接管学生学费并使之有效地成为向学校拨款的重要组成部分时，由学生学费保证的对大学具有重要意义的独立性也丧失了。70年代初，学费在英国大学的收入中占很小的比例，而且，许多英国学生的学费是由中央政府基金支付的。罗宾斯委员会曾经建议，学费应该在学校收入中占较大比例（建议为20%），因为这样不但可以增强大学对经费的控制权（起码是对学费收入的控制），而且可以促使学校更多地注意学生的需要。但这一建议未被政府采纳，学费在学校总收入中的比例仍然不到10%。中央政府对所有接受全日制高等教育的学生进行义务资助的做法得到大多数教师的赞成，他们认为政府的这一举措推进了高等教育的民主化进程，使高等教育更加远离市场的影响。这一想法只是考虑了大学避免市场化这一面（姑且不论这种象牙塔式的大学是否符合高等教育的发展潮流和方向），却几乎没有考虑高等教育在自由和自治方面所付出的代价。

进入20世纪80年代，撒切尔政府大幅削减大学的拨款导致一些学校几乎关门而引起整个高教界的愤怒，前面已经阐明，这里不再赘述。英国经济遭受到竞争力日益下降的重创，导致公共开支的比例和分配被不断重新评估，而大学对公共财政的要求看起来是无止境的。整个80年代，都在进行新的资金分配方法实验，有选择性地削减资助，到1987年，教育和科学部决定取消给大学的拨款，取而代之的是院校和拨款委员会之间的合同。实施合同制的主要目的就是要通过市场和准市场机制的作用，使大学和其他院校对它们的资助机构更负责任。尽管学校即使不能完成合同也不会受法律制裁，但是它们的表现无疑将受到严格的监督，委员会也有权收回未按委员会的意愿使用的资助。而且，学校在一组合同中的表现，肯定会影响以后可能受到的待遇。这个新的系统想让大学承担更多的责任，对计划者的要求和它们的客户的需求作出更多的反映，从其他的财政资源中寻求更多的帮助，而不是把希望全部寄托在获取公共资金上。1989年，政府成立了大学基金委员会，可以理解为大学基金委员会将在大学系统的大小和规模的平衡中提出策略性的指导。1992年多科技术学院取得大学地位后，大学之间的经费竞争更加激烈。1993—1994学年度英国高等教育的总收入达55.98亿英镑①，1995年英国高等教育总收入达到100亿英镑②，其中44%由高等教育基金委员会直接提供，12%作为学费由政府提供。虽然大学保留作为自治机构的权利

---

① David Warner and David Palfreyman. Higher Education Management: The Key Elements [M]. The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1996: 48.

② [日] Keith J. Morgan. 英、澳高等教育大众化发展历程比较（下）[J]. 吕向虹，译. 外国高等教育资料，1998 (3).

可以从事它们选择的任何领域的活动，但高等教育基金委员会的资金只可用于指定领域，包括教学、科研和基础建设，其中教学占主要部分。

从20世纪80年代以来，政府资助的机构、手段和机制都发生了重大变化。大学的资助机构从大学拨款委员会转变到大学基金委员会，取消双重制建立了统一的高等教育基金委员会。这种拨款机构的变化也带来了大学拨款模式的变革，英国高等教育基金委员会政策主任贝克拉尼认为，全世界高等教育的拨款体制有两种基本类型——“政府管理”体制和“自由的”的体制①，英国逐渐从“政府管理”的体制过渡到“自由”的体制。“政府管理”的体制通常是政府或政府的代理机构（在英国是拨款委员会）与每一所大学进行细节上的磋商，确定大学需要的资金，然后按照严格的程序划拨资金，通常这些资金必须用于事先确定的用途。而自由的体制则是“采用自由的、由市场导向”的原则进行资金分配，这种资金分配强调大学的绩效，往往根据大学过去在某些方面的突出表现而划拨特别款项，以绩效为基础通过一个公式计算来分配经费，至于大学如何使用资金等细节问题政府几乎没有什么发言权。理论上来说，政府管理体制下大学的自由空间小，自治权较小，而自由的体制下大学更加倾向于自由和自治，但具体到每个国家的大学传统又会有所不同。由于英国大学强大的自治传统，即使在政府管理的体制下大学反而是自治的，政府只付费不点唱。而一旦失去了政府的这种对自由基本无涉的资助，政府致力于推进大学的市场化以后，大学反而处处受制于政府和市场，大学的权力越来越小。而从大学的长远发展来看，“大学社会”真正形成市场机制后，大学才会真正独立和自治，因为参与市场的主体必须是自由的、独立的，否则无法参与市场游戏规则。正如贝克拉尼所说，大学自治对于采用自由的体制是必要条件，反过来，自由的、市场导向的体制也是大学自治的必要条件。

而伦敦大学教育学院教授加雷斯·威廉斯（Gareth Williams）对大学经费资助的方式、经费来源及对大学行为影响的研究则要深入得多。首先他将经费的来源和经费的分配方法区别开来。经费来源是指大学获得经费的渠道，经费的分配办法是指大学如何获得这些经费，如是通过行政拨款，还是市场竞争，或者是几种方式的混合等。他将英国为大学提供经费的方法及同大学组织行为的关系列表

① 郑富之，范文曜．高等教育发展政策国别报告［M］．北京：教育科学出版社，2002：85．

表示（如表 4-2 所示）。[①]

表 4-2　为大学提供经费的方法与大学组织行为的关系

经费来源		英国大学获得各方经费的百分比	院校接受经费的方法	预示的大学行为方式
政		0	专项（分类）拨款	官僚
		60%	总项（整体）拨款	学院
府		0	学生人数为基础的经费分配方式	市场
	家庭	10%	出卖学术服务	
		20%	学费	市场
企		5%	出卖学术服务	市场
	高等院校			市场
业	财产	5%	财产收入……	学院

高等教育经费的分配是各种势力（权力主体）力量斗争的结果，政府、院校，基层单位和个人在不同的高等教育系统中权力划分是不一样的，在有的系统中是政府权力占主导地位，而在另外一些系统中是大学占主导地位，还有的是由市场来决定经费的分配。下面以威廉斯关于经费分配官僚控制模式、学院控制模式和市场模式的观点，从理论上对英国大学资助模式对大学权力的影响进行分析。

经费的官僚控制模式是指经济决策由校外机构作出，如中央政府或一些专业团体，权力由政治家或一些校外团体掌握，经费的分配规则由这些团体制定，政治和官僚的调节占统治地位。这些权力主体可以借由经费分配来控制大学，大学的行为、规划要体现它们要求的内容和方向，实现它们工作的重点，满足它们经费使用的系列条件。这种官僚控制模式又可分为纯粹官僚模式、间接官僚模式和专业官僚模式三种。纯粹官僚模式是由单一的中央政府对经费进行直接分配；间接官僚模式是由中央当局以下的某一级政府机构负责对经费进行分配，如英国的公立高等教育部分实行的就是这样一种分配模式；专业官僚模式是由中央政府将经费分配权授予由专业人员组成的委员会，英国大学拨款委员会和大学基金委员会可以归入这一类。一般来说，官僚控制模式最大的缺点是对大学自治和学术自由构成威胁，这种自上而下进行的资源分配要求下级服从上级强加的条件，必然会侵犯下级自由行动的权利，但大学的扩张和发展离不开政府经费的资助，尤其是英国，政府经费占大

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育新论——多学科研究［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：81.

学收入的绝大部分，所以大学往往处于或者拒绝资源而付出学校发展受阻的代价，或者按照上级的条件接受资源的两难境地。大学教师对这种官僚控制模式也是反感的，"受官僚模式控制的学术工作对教师来说是没有吸引力的，除非大学教师的工作条件允许他们把大部分时间用于独立的专业工作，或用于其他有价值的活动"。[①]但事实上英国的情况与这一定律有所不同，至少在大学拨款委员会时期是这样，英国大学接受了官僚控制的经费分配模式，而又没有表现出相应的官僚模式的行为。对这一有趣现象的解读必须联系大学经费控制的学院模式来进行。

学院控制模式是指大学有权自主控制和使用所获得的经费，不受外力的干涉。这类大学的基本财政特点是院校有独立的、充裕的经费来源，享有充分的财政自由。如大学本身拥有土地或其他资产，接受大量的没有任何附加条件的捐赠。如果大学要依赖于政府的拨款，或者是学生的学费，或者是要出卖自己的某些服务，就不可能具有这种较为完全的学校自主权力。16 世纪牛桥大学享有学校自治和学术自由的神话，就是因为接受了教会的财产，大学的经费无须依赖于外界。虽然后来的事实证明，在这种模式下，教授享有绝对的自由和绝对的权力，使大学的发展游离于社会需要之外，成为保守的社会机构，但大学财政自治的传统保留了下来，即使到了 20 世纪 70 年代，英国大学的经费有 80％来源于大学拨款委员会，大学仍可以几乎不受任何限制地使用经费，大学对自己的经费使用拥有法律上的完全自治权，不必完全听从大学拨款委员会的建议，不必完全说明经费的用途，基本上不用接受审查，不用为经费负有责任。实际上这笔经费就等同于政府每五年一次对大学的捐赠，这种捐赠不指定专门用途。所以英国大学长期以来接受的是官僚控制模式的拨款，但基本上表现出学院控制模式的大学行为，大学人事权、财政权、招生权和自主教学研究的权力没有受到过多的干预。

市场模式是指通过市场交易的方式来获得和分配经费，这种交易就是大学与学生、企业、政府等之间的买卖关系：大学出卖教学服务，学生来购买；大学出卖研究、专利、咨询服务等，政府、企业来购买。"控制资源分配决策的权力——由此最终也是控制确定重点工作的权力——是掌握在大批学生个人手里和研究成果购买者的手里。"[②] 经费分配的市场模式是英国政府 20 世纪 80 年代以来力主推行的方式，政府致力于营造高等教育的内部和外部两个市场。营造内部市场是采用投标等方式确定不同大学的经费，刺激大学与大学之间在招收学生、争取

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育新论——多学科研究［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：86.

② ［美］伯顿·克拉克．高等教育新论——多学科研究［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：92.

科研项目、获得奖励经费等方面展开竞争。营造外部市场是将大学推向工商企业，向政府以外的部门寻求经费支援，而不再将政府视为大学教育的唯一购买者。具体的市场模式经费分配方法将在“市场权力手段”部分介绍。这种市场模式的经费资助方式对大学的行为产生了巨大影响。在市场模式中大学学术人员的任职期限是由他们获得的经费情况决定的，大学也会尽力满足各类雇主的需要，哪怕满足这些需要会损害大学的理想和质量。大学的权力结构也发生了巨大变化，对大学内部资源分配程序产生了影响，大学会根据下属单位满足学生愿望的程度和为院校提供收入的多少来奖励这些单位，资源及由其产生的影响是从取得成功的下属单位向上流入上级行政机构和决策机构的，这种自下而上的方式与官僚控制模式的自上而下的权力结构正好相反。在市场模式的作用下，英国大学发生了巨大变革，大学一步一步走向市场，与工商界的联系日益紧密，一些大学开始转型，许多大学成为创业型大学，如沃里克大学。伯顿·克拉克认为，当今西方高等教育的经费模式已演化成由三种渠道所构成的复合型模式，它们分别是：来自政府的大学资助和高等教育预算，来自各种研究委员会的科研补助和合同经费，以及除此之外的所有其他经费——统称为“第三渠道”。[①] 第三渠道经费对大学的影响越来越大是市场化的必然结果，表明了高等教育财政收入的多元化倾向，这笔经费中的大部分可由大学自由支配，通过第三渠道获得的经费比例越大，学校的自主权就越大。沃里克大学 1995 年通过自主创业获得的经费占大学整个收入的 47%。[②]

2. 市场机制

(1) 市场权力手段

一是取消高等教育的双重制。自 1965 年以来，英国高等教育分为两个部分。一部分为大学，即高等教育的“自治部分”，这些大学拥有王室授予的大学特许状，享有合法的自治权，重点是提供学术性课程以及有关的科学研究另一部分是多科技术学院和其他学院，被称为英国高等教育的“公立部分”，由地方政府提供经费和进行管理，主要提供以职业为方向的高等教育课程，满足学生就业和扩大入学机会的需要。具体说来，两种高等教育的区别如下[③]：

管理：大学享有自主权，有权控制自己的内部事务；而学院等则受陛下督学处、地方教育当局、教育和科学部的间接控制。

---

① 陈伟. 西方高等教育的政策变革与经费模式的结构性调整 [J]. 高等教育研究，2002 (5).

② Burton R. Clark. Creating Entrepreneurial University: Organizational Pathways of Transformation [M]. Guildford: IAU & Elsevier Science LTD, 1998: 26.

③ 王承绪，徐辉. 战后英国教育研究 [M]. 南昌：江西教育出版社，1992: 308.

学位：大学享有学位授予权；而学院等则无权授学位，其学生要攻读全国学位授予委员会的学位或伦敦大学的校外学位。

经费：大学的经费由政府通过大学拨款委员会拨付；学院等则由地方当局支付。

学制：大学以全日制为主；学院则实行全日制、工读交替制和部分时间制，以部分时间制为主。

课程：大学的课程几乎都是综合性的，系科较齐全，并且以学术性教育为重；而学院则以技术和师资培训为主，着重于职业培训。

按照这种双重制，大学与多科技术学院、教育学院之间存在较大差异，大学的地位明显高于多科技术学院，两者不在同一个层次上。但经过二十多年的发展，尤其是中央政府削减大学经费、大学拨款委员会采取减少招生数量以维持生均资源水平后，公立高等教育得到迅猛发展。因为中央政府没有权力直接限制地方政府提供给多科技术学院的经费，事实上许多多科技术学院位于市区，处在工党地方委员会的直接控制下，其成员愿意支持公共高等教育的发展，多科技术学院的规模不断扩大。到 80 年代中期，政府终于认识到公共高等教育的扩张是通过降低生均资源成本实现的，接受公共高等教育教育的本科生的成本要低于大学，这种效益的提高直接与政府推行新公共管理的想法相一致。从 1979 年到 1987 年，大不列颠全日制学生差不多增加了 10 万人，但就读于大学的学生数量从 57%下降到 50%，这说明所有扩招的任务全部是由多科技术学院完成的。[①]

多科技术学院的发展正好与政府降低成本、提高效益的思路不谋而合，而大学长期以来在大学拨款委员会的保护下，不思进取、保守封闭，形成片面依靠中央政府经费的惰性，因此中央政府有意提高多科技术学院的地位，使之与大学进行竞争。况且到了 80 年代，多科技术学院与大学的区别变得越来越不明显，它们在教育层次、学术水平、专业和课程设置、教学与科研等方面与大学越来越相似。

1988 年教育改革法发布后，多科技术学院脱离了地方当局的控制，获得了法人地位，然而却没有摆脱全国学位授予委员会（Council National Academic Awards，简称 CNAA）对其学位的审查控制。多科技术学院认为，这是对其学术水平不信任的表现；另外，多科技术学院这个名称所暗示的低下地位，使它们在生源市场以及毕业生就业市场中竞争处于劣势。因此，它们要求获得与大学同等的权利与地位，与大学进行公平竞争。1992 年的《高等教育与继续教育法》使

① Guy Neave and Frans A. van Vught. Prometheus Bound: the Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe [M]. Oxford: Pergamon Press, 1991: 169.

一个统一的高等教育系统取代了传统的双重制，多科技术学院获得了大学的地位；PCFC 与 UFC 被撤销，由高等教育基金委员会（Higher Education Funding 理事会，简称 HEFC）负责对高等教育机构（大学、多科技术学院和其他高等教育机构）进行经费补助。HEFC 的建立，使得大学与多科技术学院能在一个统一的市场里，根据各自的能力公平竞争，改变了只有大学才能从事科研的情况。[①]

二是政府强调竞争和效率，采用投标、评估等方式分配经费。整个 20 世纪 80 年代，都在进行关于新的资金分配方法的实验，有选择性地削减资助，到 1987 年，教育和科学部决定取消给大学的拨款，以一种新型的基金实体与高等学校之间的合同体制取而代之。这种新的体制想让大学承担更多的责任，从除公共资金之外的其他的财政资源中寻求更多的帮助。在这个过程中利用了多元市场结构中介，综合运用竞争、投标等一系列市场策略。

低价竞争学生的“自费生”策略。大学基金委员会使大学之间为得到政府的财政拨款而进行竞争，以相对低的成本增加本国和欧盟学生的数量。1991 年宣布，到 1994—1995 年学生的数量不少于 365000 人，与 1989—1990 年相比增加大约 19%。在大学中的大多数学生是由大学基金委员会来资助的，包括大学常规的基本建设费用。但是正在不断增加的额外学生将以“自费生”（fees－only students）的名义为基础来获得资助。那些在“自费生”平均数之上的高等教育机构将会得到奖赏，这个奖赏就是有资格竞争另外的全额资助的学生，反之就要受到惩罚，不能接受这么多的资助。这就使学校有接纳更多学生的强烈财政刺激。那些没有能够达到大学基金委员会资助目标的高等教育机构会受到减少它们的资助学生人数的威胁，或者减少已经分配的弥补性（clawback）经费资助。高等教育机构为了顺利运作，不得不为了资源而竞争，尽量多地招收学生，但基础资助的侵蚀却使每一个学生得到的资助减少了（挤压了单元资源）。大学基金委员会需要效率和分配的进一步增加之间的清晰联系，这种效率可以通过大学的“自费生”比例来表明，大学基金委员会宣布了它直到 1994—1995 年采用同样办法的决心。这种竞争策略也确实非常有效，大多数高等教育机构加入了扩张学生数量的洪流中，年均扩招比例在 10%和 11%之间，大大超过政府的目标。高等教育机构开始形成一种增长文化，有些高等教育机构投资建设了新的建筑物。

但高等教育扩张的趋势并没有延续太久。人们在 1992 年秋季财政危机所带来的毁灭性打击下清醒过来，高等教育支出大大减少，扩张高等教育突然转向扩大继续教育的规模。在 1992 年秋财政部长的声明中，政府决定增加继续教育学生的数量，在接下来的三年中使之达到 25%。这个转变的目的是希望提高 16 至

① 詹鑫．八九十年代英国高等教育的市场化与大众化改革［J］．外国教育研究，2000（4）．

19 岁人口的职业技术和教育水平，提高英国工商业的竞争力。高等教育部门继续扩张的趋势得以遏止。

“跟随学生的资助”（Funding follows the student）策略。如果高等教育领域被认为是一个市场，那么学生将被看成是顾客或者消费者，为了使大学能满足学生的需要，大学基金委员会开始打破原来的资助方式的平衡，在 1989 年将整块拨款转移到学费收入上。传统上学生的学费从来没有反映过整个课程的成本。事实上它们只是一种大学自治的象征性认可。大多数本科课程不是由学生自己付费，而是由地方教育当局从公共资金中付费。在 1989 年到 1990 年，学费是每个学生 607 英镑。到 1990 至 1991 年增加到 1600 英镑。学费被分成三类，以反映各种不同课程的成本。教育大臣贝克认为需要通过一个新的建议、一种激动人心的变革来强调市场力量，这是因为高等教育机构的收入大部分依赖于它们所能提供的这种力量，以及这个市场交易的能力，市场将增加高等教育机构的能力和信心，而且它会给高等教育机构接纳学生以更强的激励作用，刺激它们开设新的课程以提高其教学效率。

但这种扩张的论调好景不长。在 1992 年 12 月 22 日，教育大臣约翰·帕藤（John Patten）宣布人文社会科学类（第一类）的学费下降 30%，从 1855 英镑下降到 1300 英镑。减少学费的目的是不再鼓励高等教育机构多招学生，因为 1992 年秋季已经宣布要将资源从高等教育转到继续教育。政府承诺给高等教育机构一些补偿，因为那些已经入学的学生使学校财政受损。此时大多数接纳了大量新生的高等教育机构也希望有金钱的补贴。因为学费减少在某些岗位引起恐慌，大学的员工相信他们可能不得不砍掉某些课程，解雇某些员工；他们也担心一些学生采取法律行动，学生要求提供一些课程但学校不能提供。

经费分配的投标策略。在取消高等教育的双重制之前，大学和多科技术学院都盛行一种主要由政府主导创立的投标竞争分配经费的方式。在大学所有的教学经费都是以这种方式分配的，而在多科技术学院只是用来分配一部分经费。我们这里只讨论大学的投标。大学基金委员会通过 4 个步骤计算 22 类学科每一位全日制学生所需教学费用的最高价格，作为各大学报价的指导价格，如 1989—1990 年度临床前牙科学每位大学生的指导价格是 5200 英镑，而政治、法律专业的学生只有 2200 英镑，人文学科的学生 2800 英镑。大学基金委员会公布价格后，各大学根据这个指导价进行报价。各大学报价时，可以按每一学生 X 价格报 M 个学生，同时按每一学生 Y 价格报 N 个学生，X 可以是指导价格，也可以不是指导价格，Y 价格一般低于 X 价格。如果大学报价低于指导价格，则应提供足够的材料证明大学有能力、条件保持和提高学术标准。这样，政府既希望各大学互相竞争压低报价以争取获得拨款，同时又能保证教育质量。“大学基金委员会

希望各大学所报价格对该大学本身来说是‘经济的’，但是和其他大学的报价相比又是‘竞争性的’”。[1] 大学之间在招生方面互相竞争，那些出价比较低的将被允许以比指导价低的价格招收更多的学生。这个投标的过程在1990年开始实行，但被认为不太成功，大学基金委员会基本上没有收到几个低的报价，因而并没有达到节约的目的。

将投标引进高等教育部门的第一次尝试虽然没有成功，但并非一无是处，也带来了诸如“自费生”策略的副产品，这也可以看成是一种投标的形式（为了额外的资源）。大学基金委员会认为有必要建立一种安全体制来保护大学，以免大学在投标时遭受较大的损失。如，大学可能会冒风险把资金转向投资低的学科，而威胁到需要更多投资的国家重点学科的生存。为了避免这种危险，学生数量的最大和最小化在投标的过程中将被指定，以确保高成本学科的增长不会受到低成本学科竞争的影响。

三是提高高等教育效益。英国高等教育传统的“小大学、寄宿制生活和亲密的师生关系的结合”与德国、美国高等教育形成鲜明对比，英国“直到最近仍旧以每八个学生一位教师的慷慨的比例在整个大学部门运作着”，“由于这种形式的制度依靠学生对教师的低比率，它本质上是一种高成本的制度”[2]，新公共管理运动要求提高高等教育的效益，既要削减经费，又要增加接受高等教育学生的人数，提高入学率。20世纪80年代末，政府对所谓的“效益成本”实施了2%～3%的连续削减。事实上那些被削减的资金绝非‘效益成本’，而只是中央政府对高等教育系统的津贴的任意缩减。1988年后每年平均扩招在10%和11%之间，一直持续到1992年秋季。到了1997年英国98所大学共有1408000名学生。2003年1月英国教育和技能部提供给国会的高等教育白皮书中主张进一步扩大高等教育的规模，以满足青年人求学的需要。莫里斯·柯根认为政府的权力随着高等教育的扩张而扩大了。大众化的高等教育由于受教育人数大大增加，国家对其投入越来越大，在1977—1978年和1996—1997之间，联合王国的高教开支从6亿6千7百万上升到41亿3千2百万，当财政开支越来越大以后，英国财政部、公共会计委员会和报刊开始询问这些资源有没有被合适地使用。同时，大学对社会的影响也越来越大，受到社会各界和政府的更多关注、干预。政府作为社会政治、经济的代言人开始确定高等教育的目的，审查其成本效益，评估其办学

① 王一兵．八十年代发达国家教育改革的动向和趋势述评［M］．北京：人民教育出版社，1994：104．

② ［美］伯顿·克拉克．探究的场所——现代大学的科研和研究生教育［M］．王承绪，译．杭州：浙江教育出版社，2001：62—65．

质量，大学要走向社会的中心就必须冒着失去自治权的危险。正如莫里斯·柯根所说："扩张和经济使高等教育对政治干预变得非常脆弱。"[1] 知识的生产需要自由，知识的应用需要干涉。

四是创业型大学（entrepreneurial university）和公司化大学（corporate enterprise）的形成。实行新公共管理运动以来，大学面临着更为复杂的环境，撒切尔政府强调的效率与质量、成本与效益、目标管理与分权之间存在着不可克服的矛盾，政府经费无力满足高等教育的需要，虽然政府力保大学不会被关闭，但一些院系、学科的合并甚至消亡却在所难免。1985 年 5 月发布的题为《90 年代高等教育的发展》的绿皮书要求大学加强与企业和社区的联系，端正对工商业的态度，积极发展与工商业的关系。1988 年教育改革法规定取消教师的终身服务制度，学术人员士气低落。在这种情况下，一种新的大学治理模式——创业型大学——逐渐形成了。

创业型大学的概念是由克拉克提出来的。克拉克对欧洲五个国家的五所大学进行了研究，探索它们组织转型的途径。克拉克对英国的沃里克大学（Warwick University）进行了深入的调查研究，"这是对英国 1979 年以来鼓励院校内部强势管理，以开发出可替代的、更加多样化的资助形式的概括"、"虽然只是集中研究了沃里克大学，但是创业型的价值和实践体现在 1979 年以来英国的许多其他大学之中"[2]。通过创业实践，竞争和创业思想受到鼓励，管理队伍得到精简，决策更为迅速，对政府资助的依赖减弱，市场力量对大学各项活动的影响大大增强。沃里克大学从 80 年代开始转型，经过短短的 15 年，经费较同类院校充足得多，并成为英国第一所开办研究生院的大学，在全英排名前十名，甚至经常排进前五名。

将大学公司化是希望大学从私营部门的管理理论和实践中借鉴一些工具或方法，像公司一样有很高的效率。大学由强大的中央集权领导，由不同功能的人员团体组成，如学术的、技术的、管理的，与其他公共管理部门或机构一样接受同样的挑战，作为教育和研究的生产者提供公共服务。由于特别强调效率，所以"英国大学的公司化是直接由 1985 年的贾拉特报告所鼓动的，作为对传统上大学模糊不清的决策和院系自治的替代……在逻辑上是新公共管理政策作用的结

---

① Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming Higher Education [M] . London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000: 56—57.

② John Taylor. Sticks and Carrots: The Effectiveness of Government Policy on Higher Education in England Since1979 [J] . Higher Education Management and Policy, Volume 15, No. 1, @OECD 2003.

果”①。

建设创业型大学的实质是为了改变大学对政府经费的依赖（其实是不可能再依赖了），大学被迫走上向工商企业市场争取经费的道路。大学通过直接创业、接受捐助和与工业公司订立合同等途径，经费来源结构发生了较大的变革。1990年，处在这种变革最前线的大学，如沃里克大学和布里斯托大学整个大学部门接受政府的核心资助经费已经下降到50%以下（与1980年的63%相比较，下降到47%）。另外20%主要来自政府通过各科学委员会提供的科研补助合同，14%来自学费，剩下的20%左右来自服务、捐款和其他来源。②

夏托克将市场分为两类：政府管理的市场和私有市场。政府管理的市场包括英国国内生源的竞争、科研评估（RAE）资金的竞争、研究委员会研究经费和合同的竞争、其他涉及基金委员会或研究委员会的竞争。私有市场包括收取留学生学费、收取本国及欧盟研究生学费、竞争工商企业的研究资金、研究开发、为企业和其他实体开短期课程、利用校内设施进行商业开发、销售产品和服务等。③

（2）市场机制对大学的影响

市场机制主要表现为一种竞争，以市场为基础的竞争是目前英国高等教育改革的主要动力。赞成市场经济的人声称，如果市场经济像计划经济一样，不断受到政府的干涉，它就不能有效运转。但他们同时承认，行使中央政府的权力对于建立“教育市场”是必要的。而一旦建立了这种竞争的体制，虽然有种种优点，但也产生了诸多负面作用，给英国大学和大学权力带来了消极影响。

一是盲目采用招标体系给大学造成了极大的不稳定。投标的盲目性产生了大量的不确定性，实际上使高等教育机构瘫痪了六个月以上。如招标的准备过程需要承受两个月的沉重负担，在这个过程中积压下来的事务性工作需要六个月时间来处理。英国高等教育对压力作出反应的人力成本是相当大的。这特别反映在多科技术学院中，中等程度的压力有利于产生好的行为，适度形式的竞争有利于刺激更大的努力，这一点是众所周知的，但是过度的竞争或是在不公平的条件下的竞争使人灰心丧气。

二是伴随着近年来的挫折，以竞争为基础的资助系统缺少稳定性。这在高级

① Maurice Kogan, Marianne Bauer, Ivar Bleiklie and Mary Henkel. Transforming higher education: A Comparative study [M]. London: Philadelphia: J. Kingsley Publishers, 2000: 113.

② [美] 伯顿·克拉克. 探究的场所——现代大学的科研和研究生教育 [M]. 王承绪, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001: 79-80.

③ [英] 迈克尔·夏托克. 成功大学的管理之道 [M]. 范怡红, 主译. 北京: 北京大学出版, 2006: 55—58.

管理人员当中产生相当大的不稳定性，危及课程计划，在某些场合甚至危及整个系和学院。在复杂的英国高等教育经济系统中，有许多东西难以估计，很难预计设置竞争力量的后果。将投标引入大学部门的尝试首先失败，直到以“自费生”策略替代才达到成功。高等教育机构寻求招收“自费生”的能量各不相同，但是政府低估了高等教育机构产生的迎接挑战的能量。

三是不断地尝试“少付出多得到”对教学质量造成了威胁。高教学时间和高师生比对大学的教师产生了压力。他们发现给学生作出关于他们作业的详细反馈是非常困难的。由于学生数量太多，就有了减少布置作业和减少教学实践的压力；对短文等作出详细的评论也变得非常困难；而且，面对这些困难，安排一些容易得分的短测验而不是一些要消耗时间才能得分的测验似乎更合算，而后面这种测验给学生大的空间发展他们自己的思想，因而是具有教育价值的。

四是基于竞争的资助安排很可能鼓励大学内部学术人员教学和研究的分离。实践的压力使讲师深入阅读和对教学进行充分的准备变得越来越困难，更不用说进行研究。

3. 质量控制

一直以来英国高等教育保持着缓慢而渐进的发展，英国的学院型大学是一种精英型的高等教育系统，在很长一段时期内维持着小大学、寄宿制生活和亲密的师生关系，英国的高等教育大众化进程也远远落在其他西方发达国家的后面。1902 年，英国 19 岁年龄组的入学率是 1%，1938 年是 2%，1950 年为 5%，1960 年是 6%，1985 年是 14%，1995 年才达到 31%。[①] “在 1900 年时，与欧洲大陆的大学的非人格性的大讲堂……形成鲜明的对照。这种现象也和新涌现的美国大学形成鲜明的对照，美国大学甚至在 1900 年就组织成大得多的规模、已经慷慨到错误地承认法律和医学以外的领域……”[②] 即使英国的高等教育走向大众化，也是一种扩大的精英教育模式，坚持学位标准的统一性、入学标准的高选拔性。

英国高等教育的这种发展路径和模式是有其文化根源的，有人认为它是固守传统、不标新立异的英国绅士文化的体现。作者认为这是英国根深蒂固的高等教育“质量文化”在起作用，英国人信奉“多即是滥”。这才会有“英国高等教育的历史，是一部大学集中的历史，因为牛津和剑桥两所大学就垄断了英格兰的高

① ［日本］KeithJ. Morgan. 英、澳高等教育大众化发展历程比较［J］. 吕向虹，译. 外国高等教育资料，1998（2）、（3）.

② ［美］伯顿・克拉克. 探究的场所——现代大学的科研和研究生教育［M］. 王承绪，译. 杭州：浙江教育出版社，2001：96.

等教育达六个世纪”一说①；才会有很多大学和学院成立后不能获得独立地位，长期以来只能授予伦敦大学的校外学位的现象；才会有在 1964 年成立一个专门机构来负责英国大学外教育机构学生的学位授予的事件；才会有罗宾斯报告倡导增加入学机会，但同时强调对质量的坚定承诺，坚持资助扩张不能冲淡“单位资源”；才会有大学拨款委员会在政府削减对大学的拨款时，在分配方案中不合时宜地减少学生的入学数量而要保证学生的“单位资源”不降低，结果“得罪”了政府的现象……

从 1948 年起 UGC 就开始关心质量问题。“数量问题与质量发展比起来根本不算什么。在进入大学以前，学生的智力必须得到应有的训练，相关的个性品质必须达到应有的标准。”② UGC 认为像美国一样以入学标准的大幅度降低为代价来增加大学生人数是不明智的。UGC 也希望增加学生数量，但要确保令学生满意的就业率，住宿等各种设施应该充足，而且在标准方面不能有所下降。在 1953 年初，UGC 认为真正条件好的学生和差的学生的比例是非常低的，大部分学生属于中产阶级，如果不降低质量，学生人数就不会有大幅度的增加。CVCP 在一份关于 1947—1956 年大学计划和财政的备忘录中警告说，学术标准一旦下降就无法恢复了。在 90 年代早期，在任的保守党高等教育部部长还认为“目前的高质量教学和科研的传统是一个极大的优势”，在野的工党在一份政策文件中宣称，“在完全应得到的国际声誉中，质量是试金石”。CVCP 在反对“便宜地扩张”时坚持“在整个 80 年代，英国大学曾经抵制可能导致丧失质量和立场的压力。面对政府的告诫，他们只扩充了他们仍旧能肯定给学生提供高质量的教育的那一方面”。③ 这种质量文化的结果是使得英国高等教育质量在世界上享有很高的声誉，以牛津和剑桥大学为代表的高等教育质量长期以来是英国人的骄傲。在这种文化背景下，20 世纪 80 年代政府削减大学的经费、中期高等教育大众化进程再次加速后，大学同时面临着吸引资源和满足不断扩大的学生规模的艰巨任务，大学质量问题引起政府和社会的广泛关注就不足为奇了，尤其是鼓励高等教育面向市场后，大学为了争夺资源难免存在损害质量的现象。在整个高等教育发展史中，始终存在着对质量的担忧，何况在这样一个学生数量膨胀、资源紧缩的特定时期。英国不但在大学内部形成了一整套质量保障制度，而且形成了一套质

---

① ［美］伯顿·克拉克．探究的场所——现代大学的科研和研究生教育［M］．王承绪，译．杭州：浙江教育出版社，2001：63—64.

② Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming Higher Education ［M］. London：Philadelphia Jessica Kingsley Publishers，2000。3.

③ 参阅［美］伯顿·克拉克．探究的场所——现代大学的科研和研究生教育［M］．王承绪，译．杭州：浙江教育出版社，2001：78.

量控制的外部体系。因为这里阐述的是政府的权力手段，所以只涉及质量保障的外部体系部分，主要探讨英国政府质量控制观念的变迁、质量控制的主要手段和做法及其对大学的影响。

（1）政府质量控制观念的变迁

有人将当今世界上高等教育质量外部保证分为四种模式，即欧洲大陆模式、英联邦模式、美国模式和日本模式。① 在传统的英国模式中，大学的自主性强，这种办学的自主性是特许状赋予的，受到法律的保护，学校可以按照自己的办学理想，以自己理想的标准选择教师，录取学生，设置课程，授予学位。行会权力十分强大，保证教育质量纯属学术界分内之事，不容外界干预。另一方面，政府对大学的内部质量保证也非常信任，“敬重”大学的内部质量管理行为，政府很少行使控制权力。

随着高等教育规模的扩大，政府的权力也随之增强了。当大学对社会政治、经济和在国际竞争中的影响扩大以后，大学越来越引起公众的关注，大学所获得的资源也越来越多，消耗的经费数额也越来越大。于是人们自然会关心大学的质量和效益，责任制的概念被引入高等教育管理，大学在消耗公共资金的同时，必须承担相应的责任。1979 年撒切尔夫人上台后，将高等教育视为重要的公共部门，高等教育被看做重要的成本中心，大学的经费受到大规模削减，生均资源占有量下降，人们怀着固有的“质量情结”自然会对大学的教育质量提出质疑。特别是采用投标等市场竞争手段进行经费拨付后，英国对市场机制下大学的质量更加没有信心了。正如 1991 年高等教育的白皮书中所说：保持和提高教和学的主要责任取决于各院校，同时在给高等教育投入大量公共资金投资时需要有恰当的责任制。作为责任制的一部分，如果要在加剧的竞争中获益，学生和用人单位需要有关学校质量的正确信息。这里反映了在市场条件下高等教育质量的不确定状况，而这时政府对高等教育质量的认识已经不限于高校自身的需要，而是把它作为社会和顾客的需要，通过这样一个高等教育的市场，以顾客的选择为手段，市场应该能够对高等教育实行优胜劣汰，即保留和发展高质量教育，而低质量高等教育将失去市场。但学术人员对质量控制和质量评估很陌生，学术界对质量评估存在一些阻力。“在存在阻力的地方，阻力是根据这样的观点，认为质量评估是政府用来控制高等教育的一个干涉主义的工具。在英国和其他地方新近的经验相信这种恐惧。”② 20 世纪 80 年代以来英国大学学术人员的权力大大减少了，教师

① 参见安心．高等教育质量保证体系研究［M］．兰州：甘肃教育出版社，1999：87--108.

② ［荷兰］弗兰斯·F．范富格特．国际高等教育政策比较研究［M］．王承绪，译．杭州：浙江教育出版社，2001：433.

薪水相对下降了，科研时间缩短了，到1988年时更是取消了教师终身聘任制，很多学术人员被迫离开英国或提前退休，一时间英国大学教师士气低落。但英国政府根本顾不上这些了，政府尝试着将工商界的全面质量管理思想引入高等教育界，形成了体系完善的高等教育质量外部保证体系，这里只涉及高等教育的大学部分，公共部分不在本书的讨论之列。

（2）英国大学质量保证的具体做法

直到20世纪80年代，英国政府才开始干预大学的质量保障。评估作为对院系质量的详细评判，已经成了基本的活动。80年代后，英国公布了一系列文件和法律，组建有关机构，对高等教育质量保证采取了较为强硬的措施。①

1984—1986年，公布雷诺兹（Reynolds）报告，采用新的学术标准，在大学正式推行质量保证（Quality Assurance）制度。

1985年，公布关于公共部门院校学术地位认可的Lindop报告，将质量保证的责任从大学拨款委员会下放给获得认可的院校。

1987年，教育和科学部公布《高等教育：迎接挑战》白皮书，建议扩展高等教育，收回地方教育当局对多科技术学院和其他学院的管理权。

1988年，公布《教育改革法》，宣布实施根据质量资助经费的政策。

1990年，CVCP设立学术监控部（Academic Audit Unit），对大学质量保证制度的运行实施监控。

1991年，教育和科学部公布《高等教育：新框架》文件，宣布即将废除高等教育双重制，对多科技术学院进行质量评估，将评估合格者升为大学。

1992年，公布《继续和高等教育法》，设立高等教育基金委员会（HEFC），负责教育质量监控，废除皇家督学的高等教育督察权，撤销全国学位授予委员会。

1992年，HEFCE设立质量保证委员会（Quality Assurance Committee），检查教育教学质量，将质量分为优秀、满意和不满意三个等级。

1992年，建立高等教育质量委员会（Higher Education Quality Council），取代CVCP下属的学术监控部，强化监控力度。

1997年，建立高等教育质量保证署（Quality Assurance Agency for Higher Education，简称QAA），取代高等教育质量委员会。

从目前来看，英国大学的质量保证主要包括外部和内部两大系统。内部质量保证过程由大学自身完成，称为质量控制，包括学生入学质量控制、教学过程质量控制和学生学习结果的质量控制三个方面。这里只探讨政府的权力手段，所以

---

① 朱镜人．英国高等教育的数量发展和质量监控［J］．安徽教育学院学报，2002（5）。

只介绍外部质量保证体系。

大学的外部质量保证又包括质量审计和质量评价两个方面。质量审计是指高校外部的同行和社会相关人士对学校质量进行监控的制度，主要包括以下内容：高校保持质量的程序及其在实践中运行的情况、高校战略计划的实现和实施情况、高校学术标准的保证和提高机制、高校的校外监察员制度、对学术标准达到国家要求的高校予以认可并评论其经验等。质量审计一般在高校邀请的前提下进行，审计结果一般不向社会公布，主要目的在于改进大学的教育质量。

质量评价是在学科和高校水平上参照一定指标体系对教学质量、学生的学习成绩和经验、学校的管理水平给予一定的评价。评价结果要向社会公布，作为学生选择入读学校、政府拨款、工商企业进行科研合作及人员招聘的重要信息，质量评价包括学术评价、学科教学评价、管理质量评价以及科研项目评价四个部分。①

质量保证署是近年来英国非常活跃的高等教育质量保证机构，承担英国所有高校和学科的质量审查，根据迪亚林委员会的提议致力于建立一个全英范围的质量保证体系，发挥以前大学校长和副校长委员会的学术监控部、高等教育基金委员会的教学质量评估委员会等机构的功能。

（3）英国大学科研评估剖析

20 世纪 80 年代中期以来英国政府高等教育政策的一个重要特征是对政府研究资金的选择性分配。这种选择性是以新公共管理的质量、效率、消费者反应等为标准的，达到目标的最理想手段无疑是评估。在新公共管理思想的作用下，加上英国历史传统文化中对质量问题的深深忧虑，当前英国已形成了世界上最为完备的高等教育质量保障体系。大学科研评估（The Research Assessment Exercise，简称 RAE）和教学质量评价（Teaching Quality Assessment，简称 TQA）都是资源选择性分配的重要杠杆，政府通过评估得以牢牢控制了大学。前面对英国政府的 TQA 等质量控制手段作了一般性阐述，接下来对质量控制中的科研评估进行深入分析。

英国大学认为如果没有研究的声誉，学者就是二等公民，他们所在的部门和大学就会成为二流机构。对学术和研究的追求，知识的膨胀，是传统大学自由主义思想的固有部分。研究被理解成为和教育具有共生的关系：研究和教育是学术事业互相支持的两个部分。逻辑上认为研究应该是学术作用和大学目标两部分的结合。

在过去的 25 年中，英国高教研究工作一直由价值观所稳步推动，毫无疑问，

① 参看刘忠学．英国高等教育质量保证体系的发展及现状分析 [J]．比较教育研究，2002 (2)．

其中最重要的发展就是有关选择性的运动。柯根和汉利（Hanney）提到，早在1965年，科学和工业研究部在它的报告中就赞成选择性原则。紧跟着在1967年科学政策委员会声明鼓励在选择中心进一步专业化，同时伴随着一些科学领域中的资源集中。有一点得到大家广泛同意的是该过程中的关键是1982年《关于支持大学科研的联合工作报告》（*Report of a Joint Working Party on the Support of University Scientific Research*），它是UGC和科研委员会咨询部（Advisory Board for the Research Council，简称ABRC）的联合产品。该报告显示了大学科研内部已被侵蚀的程度，并且争论是不是应该阻止进一步的破坏，然后强烈要求去创造一个委员会来研究对资源怎样进行选择性的分配，然后再将结果提交给UGC。

仅仅五年之后，ABRC的报告认为："相应地，我们考虑与研究需要相适应的未来高等教育投入的模式将会在三种类型的机构之间有所不同，它们分别是：R型，本科生和研究生教育相结合的大量和广泛的研究活动；T型，本科生和理学硕士教育，研究将会支持教育，但缺乏先进的设施；X型，广泛领域内的教育，在一些特别领域具备世界一流的研究，可能与其他机构合作。"[①] 这种模式不会将大学分为教育机构或研究机构，它甚至建议不用给大学内部的一些部门提供先进的研究设施，这些部门的工作只是局限于本科生和硕士生水平的教育。假设他们进行学术探索和研究，也应服务于他们的教学。在这种思想的影响下，逐渐形成了只从事教学的学者、部门，甚至大学。

在有关部门拨款和分配的条款中，对所谓的唯理论科学的处理方法是劝告大学要更有效地管理其资源。20世纪80年代中期，UGC发布了大量有关这种做法的声明。例如，1984年9月在对国务秘书处的策略建议中，委员会陈述了他们的意图：对于研究资源的分配要形成一个更系统和更有选择性的方式。此后，委员会发布了12/85通知，要求大学提供有关怎样管理研究工作的信息，又发布了9/87通知，要求他们更新先前呈递的报告。正如UFC在1989年科研评估报告中所指出的那样，UGC12/85号文件给新的选择性政策提供了实质性的内容：它确定了在大学之间重新分配资源的总体目标。它强调选择性拨款的目的在于保持大学的科研质量，尽可能在可得到的资源内加强对科研的双重支持。因此，开始了第一次RAE。有意义的是它是在UGC的赞助下发起的，后者从没有被指责为对英国大学教育的传统价值持有敌意。

---

① Ted Tapper and Brian Salter. The politics of Governance in Higher Education: The Case of the Research Assessment Exercise [J]. Oxford Centre for Higher Education Policy, NO.6, 2002.5, www.new.oxford.ac.uk/oxcheps

最早的 RAE 是在 1986 年完成的，接着是 1989、1992、1996 年对英国大学科研成果的评估，最近的一次是在 2001 年。最早的 RAE 的正式目标是提供信息以使高等教育基金委员会（现在的提法）决定对大学科研资源的分配。但是，也有一种说法认为是政府有意识地鼓励实施这样一种评估。无论是在整个的大学体制内还是在单独的大学内部，都是倾向科研资源分配的更高选择性。当这个选择性分配资源的机制建立后，大学基层的接受态度却是模棱两可的。但是在一个早期的评估文章中，特雷弗·史密斯（Trevor Smith）指出，即使 1986 年的方法已完全受到批评，尽管有许多令人兴奋、富有原则性的目标，学术行业最终仍屈从于研究的选择性拨款制度。即使 UGC 操作有很大缺陷，本质上说，不管怎么不愿意，这种评估看起来总体上被接受了。特别重要的是迈向研究选择性的第一步应该来自于科学界内部。作为研究收入的主要消费者，没有它的支持，选择性分配几乎很难实现。科学家可能受驱于这样一种信念——这是维持高质量研究和支持它的内部结构的有效方法，或者对于选择性原则的支持可能是对政府吝啬行为的一种伤心的反应，如果不采取行动，英国研究的大厦将会沉入无情的沼泽地中。

基于以上理念，RAE 表现出以下 4 个特点：

第一个，也是最重要的一个特点是竞争性、选择性资源分配。拨款委员会已抵制把科研收人集中于有限大学的这样一种压力。政府并没有把提供给大学科研的所有国家资源转移到受个人和研究团体竞争的研究委员会手中，这样将创造一种非常有选择性和竞争性的模式。HEFCE 倾向于研究收入的分配不应该被限定于大学的一个特殊阶层，选择性原则实施的整个目的是保证一些大学或机构比另外一些得到更多的奖励。在 HEFCE 的研究评论中，大量的资金进入了少部分的大学：75%的 QR 进入了 105 个机构中的 28 个，这 105 个机构收到的 QR 拨款超过 250000 英镑。这 28 个大学占向 RAE 提出申请的研究人员总数的 68%。1998—1999 年的主要报告申明 75%的 HEFCE 的研究资金流向了 26 个高等教育机构。现在的争论是，给有限几个大学的高度选择性拨款将会摧毁许多声誉很好的研究中心。

第二，即使研究收入是选择性分配的，但是大学照样可以得到大笔捐赠。换句话说，对于大学怎样分配这种收入并没有描述性的指导。考虑到 UGC 和拨款委员会为了更好地管理研究收入而持续不断地施加的压力，以及好的管理等同于选择性地分配资金这类半隐瞒信息，猜测基金委员会和政府想要大学采纳的分配方式并不是很困难。关于 RAE 对于研究机构行为的影响最具有广泛性和实践的证据是由麦克雷（Mcnay）报告所提供，它的结论是矛盾的：RAE 曾被许多人作为一种变化的机会，或作为一种变化的工具，或者为 RAE 不能立即解决的问

题创造一个进行政治论战的活动场所。但是，大学能清晰地感觉到 RAE 不但是一个简单的具有对拨款机制反馈功能的质量保证机制，它还是一个保证选择性研究拨款的政治目标实现的途径。

第三，同行的观点置于评估程序的中心，但是正如威尔（Weale）很久以前指出的那样——考虑到对于评审员来说阅读所有呈递上来的出版物是不可能的，同行的观点很可能变为通过名气来选择。鉴于目前的压力，这仍然是一个不能克服的问题，现在似乎还没有引进可供选择模式的计划。引用 HEFCE 的《研究评论》说：我们建议应该以同行评论过程为基础继续科研评估，为 RAE 打下一个坚实和可接受的基础。对同行评论的信心在 2001 年的决定中得到了说明，那就是那些被临时确定为具有最高等级的部门（也就是那些具有良好国际声誉的部门）被国际专家纳入进一步的同行评论序列中。因此学术判断将被一个可能是更高级的学术判断所评论，学术圈仍然是决定哪些研究领域受支持和决定资助哪些申请的中心所在。

第四，试图在一个持续扩展的咨询操作中，通过封闭它的发展程序来测定 RAE 的可信度。从 1986 年起，RAE 就以非常公开化的方式发展。每一次的实施都伴随着一个报告，进行一个新的操作前，都要进行广泛的咨询。1998 年的 RAE 报告除了指出高等教育机构对此类咨询活动的反应外，还列出大量的参与机构的名单，从艺术历史学家协会到妇女研究网络协会，总共超过 2700 多家机构。目的是很明显的——通过和大范围的机构进行对话来使 RAE 在一个持续的基础上合法化。

在 RAE 中对知识的管理分为三种职责：确保标准，支配/评估和干涉。以上对 RAE 的仔细分析研究显示就确定标准和支配/评估方面来说，尽管人们有努力质疑应用研究的明显偏见（也是在学术行业自身范围内呼吁）和外部审核员参入支配的过程，但是学术行业仍然极大地控制着该程序。直到现在，干涉还是采取提供资源的形式来保证这两种职责的完成。就目前的效果来看，一个竞争性的评估程序已经建立了，资金更具有选择性地分配，在鼓励出现研究天才的同时保留已建立的优秀研究机构。一段时间以来，RAE 已获得了极大的认同。此外 HEFCE 的 2000 年研究评论声称，调查显示了对于支持继续进行 RAE 的有力的回应。自我满足的祥和气氛充斥着整篇报告。期望的是 2001 年后，RAE 将沿着同一条路继续前进，虽然会做些小的改动。

但是从评估程序一开始，大学内部就有对 RAE 多方面的批评。

第一，它显示了一种机构偏见，支持传统大学和反对新大学。RAE 的评估结果主要受到学校地位的影响。

第二，它歧视一些特定对象，如女性和年轻学者，以及少数民族团队成员。

第三，它构造了令人不愉快的程序：花费高，麻烦和消耗时间。

第四，它发出一些关于高等教育的错误的信息。RAE 蕴涵着选择性、分层和多样化，而批评者渴望见到一个完整的系统。许多批评希望 RAE 能够消亡，他们至少是含蓄地追溯以往那种平静的时光，在那些日子里国家包揽了高等教育事业，资助它们发展，尊重它们的自治权。

第五，削弱了大学的权力。即使国家自身可能不直接进入控制/评估过程，将来，它也可能在标准设定上创造较强的参数（试图保证对所谓的应用研究的拨款）和决定控制/评估过程将采取的方式，而不是将它们留给学术圈来决定。RAE 曾被它自己的“学术漂浮”的观点所推动，令人惊讶的是国家没有意识到这种情况将要出现的可能性。有人认为“RAE 的创立代表了大学自治权受到侵蚀的另外一个阶段……在科研评估程序中重新确定标准和支配评估，以便于为它所希望的资源选择性分配方式提供一个可行性基础”[①]。也有人认为，“作为一种政府政策，教学质量评估是失败的”[②]。

（4）质量控制对英国大学的影响

前面已述，对质量的担忧贯穿近来整个高等教育的历史，但大学也接受了这样一个事实：扩招是必须要进行的，到时这个系统会走向一个大众化的阶段。高等教育和大学的边界也是不断变化的，那些对高等教育质量稀释非常担忧的学术人员可能会发现，他们自己所在的学院也不能幸免。但是另外一个方面，人们对质量控制又褒贬不一，质量控制对人们的心理、大学管理、大学资源分配、大学权力方式等产生了影响。

导致不安、怨恨、反感。遵从质量保障程序对于高等教育机构来说是如此的昂贵（花费大量时间、精力），质量保障威胁到了院校寻求的高标准。被引入提供质量保障和评估的机制是呆板的，由两个分离的质量审查部（DQA）和质量保障委员会（QAC）执行任务非常不合理。实践上仅学校和教师做好工作已经远远不够了，还必须有文件证明已经做好了工作；学术人员必须写长长的课程档案，经常被内部和外部的评估人员评估讨论。如果政府要考虑实现金钱的最大价值，就不得不评估所有这些成本。将过多的精力投入到证明质量的活动中，恰恰损害真正的质量，因为它占用了太多用来准备教学和科研的时间。引入评估在大学引起了相当大的不安，尤其是在一些老大学。

① Ted Tapper and Brian Salter. The politics of Governance in Higher Education：The Case of the Research Assessment Exercise [J]．Oxford Centre for Higher Education Policy，NO. 6：2002. 5

② John Taylor. Sticks and Carrots：The Effectiveness of Government Policy on Higher Education in England Since1979 [J]．Higher Education Management and Policy，Volume 15，No. 1，@OECD 2003.

CVCP 和基金委员会主要关心的是政府准备引入陛下督学（Her Majesty's Inspectorate，简称 HMI）的意图，HMI 以前是检查公共部门院校的。HMI 本身积极尝试开展他们的检查活动，因而发表声明愿意参与质量评估，准备督查大学，这更引起了大学的不满。

导致内部质量控制机制的形成。质量评估的结果与大学基金委员会的资助是挂钩的，所以大学系统受到越来越大的质量的压力，贾勒特报告尤其强调这一点。大多数大学系统内部的人，尤其是 CVCP，强烈抵制外部强加的教学质量评估，CVCP 决定尽可能多地保留大学的自治，并建立一个"学术标准小组"。学术标准小组 1990 年的报告导致大学建立它们自己的学术审计部以执行院校审计的职能。质量审计是由大学自身设计的，因为它需要大学表明它们有自己的质量保障系统。尽管在 1992 年公布了高等教育和继续教育法，但质量审计仍在大学的控制之下。大学有自己的内部系统，它们准备接受的最新东西都会导致自治权或质量控制责任的减少，它们成立某些单位来处理这些事情。在 1991 年的白皮书中教育部提到，如果质量审计计划不能起作用，它将保留进行审计的权力，而基金委员会意在自己独立评估。

导致对大学内部事物的更多干涉。来自政府的有关财政的备忘录和其他形式的函件给大学运作规定了明确的界限。自从 1967 年以来，这些权威机构规定招生的数量和层次。不断增加的学生数量和这些函件的性质的变化被认为对 20 世纪 90 年代以来的高等院校有强烈影响。对每一个学生的资助构成了政府对高校提供课程的范围的影响。质量保证的要求至少在某种程度上影响了课程计划和课程教学。科研评估影响院系的科研计划、学科研究的选择以及教学科研人员的选任、一个院系不同人员教学、科研时间的分配。现在可以肯定的是，整个 80 年代对高等教育过程和效果评估的关注程度在不断增加，政府在一个公开规定的框架内插手评估，导致学术质量的性质发生变化，真正是依据产业部门来规定进行资助，因而"适合目的"理念的前提是必须对目的假设进行协商。同时，这种形式至少部分地以数量反映出来，要求使学术人员的行为可以测量，并可以由不是学术人员的管理者进行比较。

导致大学内部权力某些方面的变化。学校受到外部力量施加的压力和资源紧张的压力，根据计划、基建财务和资源使用来行动，因而扩大的质量观加强了内部权力分配的变革。认为研究的选择性增强了院校中心层管理人员的权力，它使得科研人员的行为更加透明，能够被公开地测评。质量保证体系改变了管理责任和学术团体权力之间的平衡。学术人员要准备自己工作的有关材料，以便由那些处于中心地位的人来监控，那些人有可能是高校的管理者，也可能是学者同行。评估是一个公共的范畴，更容易形成院校有关财政、人员配置、薪酬和诸如此类

的事情的决策。

但是对教学质量的评估得到了赞赏。根据国务秘书给 PCFC 的一封信，新成立的 HEFCE 建立质量评价委员会来组织教学质量评价（TQA），院系按优异、满意和不满意进行分等。在 1987 年的白皮书中，政府提出教学和科研两个部门的教学质量都必须进行评估，要对人事评估进行系统的安排；要对取得的成果进行评价，包括外部检查者报告和学生就业方式的分析；要收集学生的反馈信息。白皮书进一步指出，对教学质量主要应参考学生的成绩来进行评判。1989 年肯尼斯·贝克（Kenneth Baker）提出，有效的教学需要被认可、大力嘉奖和鼓励。确实存在着对教学质量进行评估的压力，这种压力不仅仅来自于部长和官员们的关注，至少有些学术团体担心如果对科研进行评估而不对教学进行评估，会导致对科研的过分重视。当前，大众化给质量保证机制提供了新的标准，英国高等教育已经从大众与精英教育的边界走向了高等教育普及化的道路。这样，作为各大学的策略有的以教学为中心，有的以科研为中心，这些都是合理的。

总的来说，英国从一个对大学的质量保证实际上没有什么兴趣的国家，向由法律强加给大学质量要求的国家转变。建立了质量审计、教学质量评估和科研评估以及基金委员会和高等教育质量委员会合作机制。但由于大学的怨恨在不断增长，反对质量审计、TQA 和日益增加的由专业团体、法律团体进行的认证联合施加的影响，导致 1994 年 12 月新上任的国务秘书要求 HEFCE 重新评价 1991 年以来的评估活动，HEFCE 于 1995 年发表了戴维斯（Davies）报告，经过 HEFCE 和 CVCP 的激烈争论后，在 1997 年建立了一个联合机构——高等教育质量保证署。

第五章　英国大学的内部权力

大学是由一群基层单位依靠某种权力关系联结在一起的实体。一般的文献或者有关高等教育层次的模型集中讨论三个层次的权威：大学、基层单位（Basic Unit）、个人。本章对英国大学内部权力进行层次分析，分五大部分。第一部分探讨大学层次的权力，主要阐明大学管理体制；第二部分探讨院系层次的权力，主要分析英国的学院制及其权力特征；第三部分阐述个人权力，包括在世界高等学校中非常有特色的副校长权力、教师权力和学生权力，重点在副校长权力；第四部分对英国大学权力的运作过程进行动态描述，即分析英国大学的决策过程，从中尽观英国大学权力行使的全貌；第五部分简述英国目前大学权力面临的挑战与变革。

一、英国大学内部管理体制

（一）英国大学组织结构要素

英国大学内部管理体制非常复杂，其管理机构、决策模式、人员权力分配不仅在不同类型的大学之间不同，就是同样一种机构在不同的大学也有不同的含义，自然其权力也不一样。总体来看，英国大学的组织结构由三个互相联结的要素——单位、委员会和行政人员——组成，三者是相互交织的而不是整合的，反映了大学基本活动的复杂性、权威的模糊性和学术专业的零碎性。

第一个组织结构要素是单位。学术生活的要素体现在个别学部成员的活动上，但学系是结构中的主要单位。这些单位在规模大小、所管次一级单位的范围、拥有的设施和资产、学科边界的界定和渗透性等方面有很大的差别（如医学

院就有较高的外部认同，有较为垄断的学科地位，而社会地理学这方面的特征就弱一些）。大多数的大学基层学术单位会通过一组学部与大学发生联系，在全校来看学部的协调作用有相当大的差别：有的学部控制了影响学系的关键领域，例如对系的资源分配，作出学术人员任命的决策，招收新生等。而在其他学部，学系在这些事务方面保持与大学层次的直接联系，学部只是对跨系的课程、测试等事务进行协调。无论应用哪一种模式，院校层面都要管理 25 到 75 个基层学术单位，5 至 12 个学部，没有一个是完全独立的。①

在当今主要的苏格兰大学，将大学的学术单位进行新的改组，就是在大学下设很少的学院（college），一般是三个，学院下设若干个二级学院（school），二级学院下设系（department）。如爱丁堡大学设人文与社会科学学院、医学和兽医学院、科学与工程学院，该校在英国《泰晤士报》高等教育 2008 年全世界顶尖大学排名中居 23 位。又如阿伯丁大学在上述排名中居 153 位。阿伯丁大学设三个学院：人文与社会科学学院，包括神学、历史和哲学、教育、语言和文学、法学、社会科学、商学、研究生等七个二级学院；生命科学与医学院，包括营养和健康、生物科学、医学、药物与牙科、心理学、研究生等六个二级学院；自然科学学院，包括工程、自然与计算机科学、地球科学、研究生等四个二级学院。这些学院与传统意义上的学部协调、管理学术事物不同，它是大学的一个管理层次，负责对下设的二级学院进行全面的管理，有自己的完整管理机构。

第二个组织结构要素是委员会。大多数学校是由委员会来进行管理的，一般在特许状和大学章程中作出了规定。管理部门的权威是通过一个委员会到另一个委员会的传递来实现的，而不像美国是管理部门传达给采纳委员会建议的行政人员，这导致委员会系统的规模越来越大，越来越复杂，同时责任分散、职责不清。所以很难判断一个决策目标是否已经达成，因为一个委员会作出的决策可能要由另一个决策机构重新讨论。

在学校的最高层次，这种复杂性实际上体现在校务委员会和评议会之间的责任划分上，前者是一个外来人员占大部分的管理机构，而后者是一个主要的学术管理机构，这个机构的高级人员全部来自于大学内部。两个部门之间体制上的关系一般在特许状中已经表达清楚了：虽然校务委员会是大学的最高权力机构，但在某些事务上必须参照评议会的意见行动。在大学的实际管理活动中，大学的内部特征已经形成了一种氛围：关系是模糊不清的，有效的权力已经被分散了。

这个结构可以分成校务委员会和评议会的次一级机构，在某一点联结但在许多地方是重叠的，权力和责任不清，而在垂直层次和平行层次平均规模达 50、

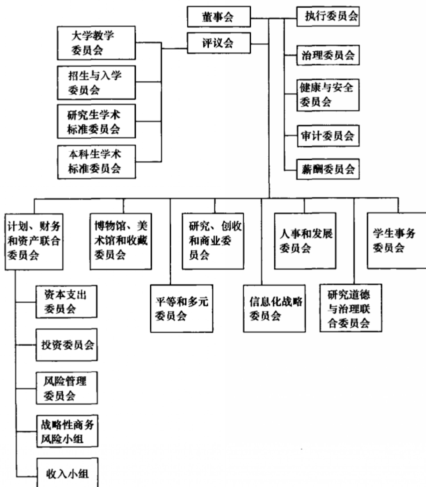
---

① Tony Becher. British Higher Education [M]. London: Allen&Unwin, 1987: 92.

60 人之多。在学术领域，垂直结构（系务会—学部执行委员会—学部委员会—评议会执行委员会—评议会）与负有不同专门领域责任的平行委员会发生联系（图书馆、计划、财政、建筑等）。

委员会结构的操作特征使之变得更加复杂和模糊不清。这些特征包括短期成员的定期轮换、对一年中的 30 个星期进行严格限制的错综复杂的时间表、成员的交叉等。事务的处理不得不经历一个更大的"舞台"：既要经过在这件事中有重要利益关系的人，也要经过与事件利益关系不大但所属的资源会受这件事影响的人。事情受到参与决策的人的指导，但这其中的许多人不对决策执行的后果负责。它本来是一个直接来源于大学基本活动性质的决策系统，但学者已经将它的核心地带活动（决定课程、考试、教学方法等）扩展到所有的大学范围内的活动。这种复杂的委员会结构也使得决策的效率大大降低。

可以从以下阿伯丁大学的委员会结构图中看出委员会结构的复杂性：



第三个组织结构要素是行政人员。它的特征与委员会结构的特征非常相似。有一些是“仪式”性质的行政人员，他们的权力通常是保留的，如视察员（Visitor）、校长（Chancellor）。那些依法设置的行政人员可分为担负一般责任和特殊责任两类，前者如校务委员会主席、副校长，后者如学部主任（Dean）、图书馆长、司库，按照规定他们中的任何人都不会单独对某一个机构负责，如注册主任或秘书长一般是作为管理部门的领导，不仅仅对副校长负责，也要对董事会(Court)、校务委员会和评议会负责。行政人员也没有清晰地形成一个单独的官僚层次。因为对他们的角色缺乏特定和详尽的规定，使得情况变得更加混乱和模糊。实际上，科层制确实存在，与其他组织相比较，大学行政人员大都依赖于多数人的意见和传统惯例，这导致更低的个人责任和创造性，更多依靠行政人员集体的非正式会议。权力的脆弱和对一致意见的依赖使得许多行政人员由选举产生，任期也比经任命的要短。

在英国大学行政人员还有一个重要特征，那就是外来人员与权力越来越弱的学术人员的混合体、业余时间制、短的任期，以一种复杂而又含混的责任方式对其他行政人员和委员会负责。外来人员和学术人员受到职业管理人员行政服务的支持，后者更加明显。大学的双重特性在这里表现得非常明显。广泛的业余制高级管理人员的现象在其他组织根本不普遍。①

还有一点值得注意的是，我们往往认为西方发达国家的大学学术人员在学校中占有大部分，行政人员和其他人员较少，但事实上不是这样。一般而言，学术人员只占学校教职员工的三分之一，行政人员和其他支持人员占三分之二。如阿斯顿大学，全校1250名教职员工，大约400名学术人员，850名支持人员；又如格拉斯哥大学，截止到2009年2月，全校有6092名教职员工，教学和研究人员只有2509人，其他是行政管理人员、技术和相关人员等。而该校也仅有15836名本科生，4896名研究生。

（二）英国大学内部管理体制概述

大多数英格兰大学的权力和功能都要受到皇家特许状对他们体制的限定。特许状与国会法紧密联系在一起，对大学的使命、机构及其权力等作出规定。次要一些的事务由大学自身的大学法作出规定，大学法也要由女王会议批准同意。大学的管理结构可分为5个层次。这里需要提醒的是，很多人曲解了官僚层次的含义，层次至少应该被理解为“正式能力的层次”，所以提到某一个管理部门是处于最低层次，只是说它的能力只能决定大学一小部分，或者一小部分人、一小部

① Tony Becher. British Higher Education [M]. London: Allen&Unwin, 1987, 94.

分范围的活动。特别需要注意的是，“高”层次并不意味着比低层次在每一个管辖的范围内都有权威，也并不意味着在任何决策都是“高”层次来做出的，当然重要的批示或正式的签字除外。

1. 董事会

在大多数大学，“最高管理部门”还是董事会，大学的顶层是一个大的董事会，董事会由地方贵族、政要人物、不同的地方政体和宗教机构的代表及专业人员、校友、贸易联盟、其他组织的代表组成，近来学生代表的数量有所增加。董事会人数多少不一，有像纽卡斯尔（Newcastle）或者约克（York）大学那样的小董事会，约50～60人。也有像谢菲尔德（Sheffield）大学那样的巨型董事会，多达600余人。董事会的平均人数一般是250人。董事会很少开会（通常一年开一次），很少有全部人从任何地方都赶来参加会议的情形。即使是传统的董事会，虽然其权力通常看起来非常大（作为最高管理部门应该在大学里有绝对的权力），但是一般只能间接地行使权力，最典型的做法是，必须通过校务委员会控制评议会。

董事会权力主要有以下几个方面：首先是立法权，立法虽然可以按照自己的意愿，但实际上通常要得到校务委员会的确认。第二是拥有任命副校长和其他行政人员的权力，尤其是在一些老大学，如谢菲尔德，不过实际上这种权力也在削减。第三是选举权和拥有校务委员会席位的权力，选举权通常是挑选校长的权利。除了牛桥以外还没有听说哪一所大学有竞选校长的，竞选校务委员会席位也非常少见。最后还有权批准由副校长提交的财务和年度报告。

2. 校务委员会

校务委员会一般是作为董事会的执行委员会，这个传统在19世纪就已经建立了。其中也有不少的非学术人员，与它作为执行委员会的权力相匹配。

校务委员会中有相当数量的外行成员，但是它比董事会规模更小、更活跃。罗宾斯调查报告指出，1961—1962年之间，校务委员会人员组成规模大小不一，阿伯里斯特威斯（Aberystwyth）是63人，谢菲尔德是55人，曼彻斯特是29人，伦敦经济学院是14人。20世纪60年代的特许状规定一般由35人组成，只有拉夫伯勒（Loughborough）超过40人，但是纽卡斯尔、约克等都低于30人，因而英国的校务委员会有缩小的趋势。

校务委员会开会比较频繁，通常一年在6～10次之间，以使成员们能够知晓学校主要的大事。校务委员会有权提出立法动议，经常行使否决权，也通过秘书进入科层机构。但是它的立法权由于必须听从评议会的建议而越来越受到限制。校务委员会的主要作用在于对财务和固定资产管理负责，这一点传统上一直属于校务委员会的职责范畴，评议会则过问学术人员的预算问题。

校务委员会还负有人员任命的权力。除了像校长和代理校长（Pro－Chancellor）这样一些高级官员的任命外，校务委员会几乎负责所有人员的任命，但是基本上是以其他单位的唯一提名为基础的。这些单位大多是校务委员会所属的委员会。在不同类型的任命中校务委员会起着不同的作用。在任命一个新的副校长的时候，会由校务委员会和评议会成立一个联合委员会，具体成员的平衡在不同的大学有所不同。在任命教授的时候，通常选任委员会也是一个由校务委员会与评议会组成的联合委员会，但一般是评议会成员占大多数。而在一些新大学里，这个委员会基本上全部由评议会成员组成，这已经成为一种发展趋势，主席很可能是副校长。但是，校务委员会似乎在任命高级管理人员如大学秘书、注册主任和财务主管等方面发挥主要的作用。

从下面引述的伯明翰（Birmingham）大学和约克大学对校务委员会的有关材料可以更清楚地了解其权力特征。

罗伯特·艾肯特（Robert Aitken）是伯明翰大学的前副校长，他对校务委员会的权力、校务委员会与评议会的权力关系进行了评述。他认为在特许状的规定下，伯明翰大学的校务委员会对大学的财务、学校纪律、实际事务（Practical Affairs）、商业和大学工作进行管理和控制。他指出，习俗和实际情况在校务委员会和评议会之间已经建立了一个牢固的责任划分，使得评议会只是校务委员会的一个伙伴而不是校务委员会的代理者。纯粹关于学术事务的决策权力在评议会，只要不涉及有可能负债的开支，最后的建议由校务委员会无条件地全部接受。非学术性事务的讨论和决策权力在校务委员会，校务委员会从来不向评议会开放，也不接纳评议会的代表参加讨论。这种权力划分同时也是一种正规的工作安排，已经作为一项原则不可更改。仅在大学面临严重的危机时，才可以授权校务委员会指挥评议会。

艾肯特有关校务委员会权力的描述“实际上适合英国所有实行校务委员会和评议会二元制的大学，至少在学术决策事务时是这样”[1]。但是在有关大学严重危机时校务委员会可以指挥评议会这一点不太确定，即使在那时评议会也不能作为侍从（servant）来对待。

另外一份材料是来自于埃塞克斯（Essex）大学 2009 年 5 月 11 日校务委员会的会议纪要。这份会议纪要罗列了校务委员会会议的主要议题，从这些议题中可以看出校务委员会的职责和权力范围。现将议题归纳如下：创业型活动、关于校学生联盟的章程修订的时间表、副校长报告、HEFCE2009—2010 年度拨款、

---

① Graeme C. Moodie and Rowland Eustace. Power and Authority in British University［M］. McGill－Queen’s University Press，1974：99.

2008—2009 年度财务预算和来年财政预计、与 EDGE 基金会联合创办一所学校、埃塞克斯大学知识之门项目的基建预算、评议会的报告和建议。

事实上，校务委员会会涉及有关人事方面的事务，如任命校务委员会中参加董事会的人员、批准任命管理人员、任命学术人员和批准学术人员辞职等；有关财务、后勤方面的事务；有关学术方面的事务，如讨论招生和学位需求报告、合作课程调整报告等。

在苏格兰的大学，董事会（court）相当于校务委员会。在作者访学的阿伯丁大学，在董事会的组成和使命中开宗明义地指出：关于董事会的使命没有详细的规定，所以将董事会的主要职责和权力粗略地表述为：管理大学的所有财产和收益；任命；确定大学的收费；接受评议会和总理事会（General Council）的报告；就评议会有关学位课程的规定提出建议；审阅任何有关评议会决策的上诉。

3. 评议会

评议会的主席是副校长，成员差不多包括所有学术人员。它的规模变化很大，从不到 50 人到超过 200 人不等，有时也有非学术人员的代表。除了任命学术人员外，评议会通常被认为是学校学术问题的最高权威管理机构，像校务委员会一样，它在行使它的权威时也充分利用委员会的作用。

根据 1963 年达拉谟（Durham）大学和纽卡斯尔法案，评议会是大学所有学术事务的最高管理和执行机构，服从于法规保留给董事会和校务委员会的权力，评议会采取措施和行动以维护大学作为教育学习和研究地位的利益。

不管各所大学的规章用词是什么，也无论各所大学的评议会是如何组成的和冠以什么样的名称，对评议会的界定一直为所有英国大学所信服。近年来对学术事务的限定没有那么严格，评议会获得了一些财政的权力。在某些领域和某些情况下，外行的影响是非常重要的。但可以肯定地说，要是没有评议会提议、同意或者授权，学校不能作出任何学术问题的决策。学术权威没有受到严重的挑战，权威属于评议会。

传统的评议会由所有教授和少数其他人员组成，每年召开 6～10 次会议（大多是一个月一次），会议由副校长主持。换句话说，评议会定期进行讨论和决策，对大学实质性的工作负有最重要和特殊的责任。评议会中的少数其他人主要有两类。一类是职权（ex officio）成员，他们通常包括非教授级的系主任、大学图书馆馆长、一个或多个住堂学监。第二类是为了代表特定的机构而指定或选举的人员，他们有任期的限制。特别是自第二次世界大战结束以来，评议会已经包括了一些非教授人员，他们的数量要么是绝对地被限制，要么是根据评议会总人数来确定一个比例（一般是占 25%）。在 20 世纪六七十年代新建立的大学里，学生代表的数量也增加了，当然不总是作为正式代表。

即使评议会成员的类型没有增加，但随着大学新的系的成立和系的规模的扩大，单单大学的扩展已经使评议会的平均规模增大了。在 1939 年，人数达到 30 多人的评议会还比较少（几乎所有成员都是教授）。到 1970 年很少有少于 50 人的评议会，大的是这个数量的三到四倍，比如伯明翰、利兹（Leeds）、曼彻斯彻、爱丁堡（Edinburgh）和格拉斯哥（Glasgow）。因为更多的参与要求和高等教育的扩展是无止境的，评议会很可能继续扩张，除非成员的组成基础发生变化。评议会面临的事务也越来越复杂，如大学的扩张、经济的压力、学科的发展、公众对大学内部事务的关注以及由更多好战学生态度引起的紧张关系。评议会的会议持续五个小时或更长时间，甚至延期或第二天重新开会都不足为奇了。

由于评议会的事务越来越繁杂，人们对评议会的作用和处理事务的方式日益关注。要确保评议会工作重心不会随意分配而导致各方决策责任的下降，特别是要确保评议会的时间用在一些重要的原则性问题上，而不是用在一些“常规事务”上，它的至高无上的权威不会被琐事烦扰。但事实上一些重要的事情上没有达成一致意见就通过了，而一些相对较为琐碎的事情则由两三个委员会接连进行充分讨论，最后评议会也进行讨论。评议会和学部委员会都会感觉到，一个方案要么是一个橡皮图章，可以按常规批准，因为在其他地方已经作出了决策；要么就只是一个建议，在得到认可之前还要由更高层次部门详细审查。因而这个进程就像一个阶梯，从系到学部委员会、到评议会、到校务委员会，最后一个建议变成一个在任何一个环节都没有作出有效决定的橡皮图章，所以阶梯梯级之间的责任就失去了。这毫无疑问可以部分解释评议会何以保留它的决策权意愿。

评议会事务的性质，以及在这个层次碰到的程序和组织问题，我们可以从下面这个典型例子得到说明。这是一所虚构大学的一个真实的议事日程。[①] 这所大学 9 月 31 日评议会日程的安排分为这样几大部分：一是讨论、报告前一次校务委员会会议作出的决定；二是讨论评议会自身的议题，如导师制、教学方法改革、入学问题草案、教师岗位设置和评聘；第三部分是讨论其他委员会和各学部委员会的建议、报告，如出版和高级研习委员会、奖励委员会、入学委员会、实验室安全委员会等提出的问题；第四部分就是其他事务，如 UGC 有关拨款计划的声明、全日制本科生住宿管理规定、去年学术发展情况年度报告等。

为了保证评议会权力的行使，许多大学的评议会都设有一个执行委员会（在伯明翰是这样命名的，但更多的命名为常务、指导、通用或事务委员会）。它一般是由副校长任主席，包括他的副手（deputy）和作为职权成员的院长，随着由

① Graeme C. Moodie and Rowland Eustace. Power and Authority in British University [M]. McGill-Queen's University Press, 1974: 77—79.

评议会选出的其他人员的数量不同成员也不同，通常会考虑到学术利益的平衡，至少会包括一个非教授级人员。执委会基本的任务是为每一次评议会会议上要讨论的议题做好准备。在有的大学，它的功能是非常小的，仅仅限于日程文件和支持材料的组织。在另外一些地方，它更像一个传统的行政部门，是一个行政委员会，功能扩展到整理和归纳主要议题的证据和争论材料，经常形成一些建设性的解决办法和答案。通过这些方式试图使事务变得更加易于管理，很可能在制定学术政策时占得先机，更重要的是使评议会的工作具有一致性和连续性，至少是与最基本的或一般的事务有关的方面会这样。它的重要性既可以在会议期间得到检验（通常一整天），也可以从通常要经过激烈的竞选才能成为其中的一员得到证明。尽管有的大学没有设这一机构，但已经有这种机构的大学没有一所废除它（并且至少有一所大学已经认真考虑要成立两个这样的委员会，每一个处理一个方面的事务）。作为确保评议会层次更加迅速、更加系统决策的手段，行政委员会已经被证明是有价值的。但批评者认为它会恶化而不是有助于解决适合评议会体现其最高权力的问题。他们问，在什么情况下评议会能够作决定？为了处理它的事务，在什么时候它应该向其他委员会作更多的妥协？

对这个问题可能有两种答案。第一种，批评者提出问题的本身是基于对评议会在大学管理中的作用的误解而提出来的。对评议会的作用也有争议，但它从来不会发起讨论一件事情，而是限于协调、批准、对动议予以批判等。如果能够接受这个观点，那么对于一个行政委员会（或其他委员会）来说，就没有什么比紧紧注意日益增长的来源于其他地方的动议更加正当合理的了。

第二，批评者没有注意或误解了评议会控制的性质，夸大了评议会缺乏应有权力的方面。其实，评议会还是拥有干涉的机会的，能够通过它的成员获得必要的有效干涉的信息。同时，评议会是由“内部人”（insiders）组成，这些人本身既从事管理工作又担负学校的学术工作。这样，评议会的一致意见就不是想当然了。

除了评议会内部权力和权威的分配问题外，人们广泛地认为评议会是一个寡头组织，甚至不会受到许多学术同事的影响。一种最基本的批评是：英国的大学除了牛津和剑桥两所大学以外，是由一小部分人来控制的，它们各自的教学人员很少有人参与学校的管理。哈尔西（A. H. Halsey）和泰罗（M. Trow）根据他们对英国学者的一个调查提出了一个报告，“全体大学教师中的三分之一以上完全同意这样一种说法——红砖大学最大的不足是他们过多地由一个教授组成的学

术寡头组织来统治。"[①]

虽然没有学校完全采用牛津和剑桥大学的做法，但新近的体制已经调整了教授在评议会成员中的传统优势。最近一些学校成立了所有成员参加的咨询委员会。在艾塞克斯或布鲁内尔（Brunel），评议会中来自系的成员数量保持较低的水平，就是为了将评议会的人数限制在 100 人以下。兰开斯特（Lancaster）在 1971 年修改了它原来的法规，由一个人作为代表来代替该组织的成员，代替当然的教授成员，一般这个人是居于领导岗位，如院长、学科委员会（board of study）主席、系主任、学代会主席等。但是没有一个大学完全接受这样一种逻辑，即建立一个完全代表性的评议会来与当然成员相抗衡。在这样一个完全代表性的机构中教授有可能处于少数。

约克大学拥有一个独特的、半立法性质的评议会特别值得一提。综合学术委员会有 40 个核心成员，其中至少有 8 个是教授。这些成员大多是全体学术人员选出的代表，加上一小部分学生和由相关机构选出来的有限合同人员。所有人的任期是有限的。仅有的当然成员是副校长和他的副手。除了由特许状规定与第二机构分享权力以外，如保留校务委员会所有学术人员任命的建议权，接收、评论和移交综合学术委员会的所有建议和报告给校务委员会，这个评议会同样拥有作为评议会的一般权力。这里的第二机构即教授委员会完全由当然成员组成：在位的副校长和他的副手、教授、图书馆馆长和学院院长。差不多所有的事务首先要在综合学术委员会讨论（这样教授委员会的会议才得以缩短），没有达成一致意见的打回综合学术委员会解决。大部分评议会成员是有双重身份的，综合学术委员会成员总是被提名为非教授人员（Non－professorial Staff，简称 NPS）。

斯特灵（Stirling）大学在传统的评议会中引入学术委员会这样一种组织。它由副校长、校务委员会中的学术人员和学科委员会主席组成（在其他大学等同于 faculty board）。这个委员会的功能是：接受授权履行董事会（校务委员会）或者学术理事会（评议会）的权力和职责；学术委员会可能考虑和讨论任何属于大学的事务，可以将它的意见传达给董事会或者学术理事会（评议会）。

这似乎可以设想为一种校务委员会和评议会的联合指导委员会的形式，它清楚地成为法规和分割机构之间在心理上的有效联系，成为大学的有效管理机构。这个学术委员会没有外行成员，在范围上兼有校务委员会和评议会的领域，它成为仅有的可以与英国古代大学的七日理事会和评议委员会（Council of Senate）相比较的机构。

---

① Graeme C. Moodie and Rowland Eustace. Power and Authority in British University [M]. McGill－Queen's University Press，1974，85.

在对大学评议会下结论时还要进一步考虑以下几点：第一，为什么上面提到“一个完全‘代表性’的评议会”，而不是仅仅说一个有“代表性”的评议会？这是因为教授的地位在传统的评议会中是模糊不清的。他们的成员资格似乎仅仅归于他的等级和地位。但之所以能有这种资格和作用也应归于这样一种信念：他们是最有效能的，因为他们是高级学术人员，最负有责任心，最能代表他们的学科。所以否认传统的评议会中“代表性”这一用词就是忽视它的成员资格的重要特征。

第二，介绍了评议会中的非学术人员而没有介绍在学科层次上相应的变革，这只是完成了小部分工作。希望评议会中的非学术成员有比较大的发言权，大胆地表达他们的管理权力是不现实的，尤其是他们在评议会中只是处于少数。另外，当非教授级人员拥有学科层次上的自治权时，这些非学术人员就不太可能长期待在评议会。

第三，通过急剧地调整评议会的基本成员以促进评议会改革的人会面临困难，这是我们要提出的一个次要的，也是专业的问题。

如果评议会全部在整个大学范围内广泛地、平等地选举，那么这个选举过程如何操作？甚至在牛桥这样的大学，有着长期的经验，有良好基础的平等主义传统，在学院中有现成的下一级社团，选举时要么在未知的两个候选人之间选择，要么就是赞同一个已经树立起来的人。很明显，许多学者在大学的管理中发挥着很小的作用，更多的是高级人员过分地发挥了作用。而在另外一些大学，更科层化的传统可能加强了投票选举知名度更高的人的趋势，因而导致更多的高级人员过分地发挥作用。

4. 学部（faculty）

学部由相关学科组成，并包含那些学科的所有教师。学部的直接权力是选举学部主任或者参加校务委员会和评议会的代表。学部的行政部门是学部委员会，这个委员会通常包括一部分非专业人员。学部委员会的权力是向评议会或者它的代表提出建议，延伸到对学部中的课程和检查发生影响，包括任命检查者。有些也对人事任命或者评议会成员的选举提出建议。在学部下面还设有通常根据条例建立的次一级学部。

5. 系（department）

传统上，再次一级学部外是系，这是一个完全没有立法权的组织，基本上听命于它的教授，教授对这个学科的教学和研究的发展负责。在大多数大学，尤其是老大学是这样，但是情况在发生变化，很难对其进行分类。

在许多新大学，在评议会的层次下保留教学和课程的组织，被称为学院（school）和学科委员会（board of studies），而不是称为学部和系。这种改革背

后的目的有两个，首先是通过建立一些新的联系打破传统的学科和学部之间已经产生的隔离；第二是在法律上给更多的非专业人员在最低层管理中参与管理的权利。但是还不太清楚与老的学部和系相比，这些新的院校管理的改革力度有多大（特别是与那些在决策方面提供更广泛参与的老院校相比较）。

除了这些层次外，从横向来看大学还有三大组织。第一个是校友组织。完全可以这么说，在单一的大学体制中毕业生基本上是没有什么组织的，但他们经常有权力选举校务委员会和董事会。

第二个是学生组织。通常是一个联盟或学生代表委员会，它们的作用正在上升。学生代表在校务委员会、许多其他委员会和评议会中的数量增加是一种普遍现象。

最后，主要在现代新大学中发现的一种组织是所有职员的集会。这可能代表了一种将职员放在平等地位的观点，它的功能非常有限，但在有些学校有选举的权力。例如在阿斯顿大学，这种集会能选举四个校务委员会成员，而在沃里克大学可以选举六个评议会席位。这与牛津大学的集会非常相似。

（三）英国不同类型大学的内部管理体制

鉴于英国大学内部管理体制的复杂性，必须对其分类讨论。从大学管理的内部结构来看，英国大学可以分为三类：牛津、剑桥；伦敦大学和威尔士联合大学；其余的大学，包括城市大学、红砖大学、20 世纪早期建立的大学及现代大学。这些不同类别的学校内部管理体制差别较大，即使在一个类别内部，大学与大学之间也有很大的差别，有些差异是非常明显的，但也有些仅仅是术语上的。

1. 牛桥大学内部管理体制

牛津和剑桥大学都是自治机构，是一个由系、学院等各种组织合成的一个松散的联邦式机构。在牛津大学，最高权威是“高级教职员全体会议”（Congregation），由那些活跃在大学工作第一线的硕士学位拥有者（M. A. s）组成，尽管它的职责和功能只是和其他英国大学的董事会相当，但它的最终权威要高得多。它只接受七日理事会（Hebdomadal）提出的措施。七日理事会是学校的主要行政机关，每周开一次会，将来自于学部总委员会（General Board of Faculties）和其他大学委员会的大量事务分类。七日理事会包括六位当然成员，即校长、副校长、一位由校长提名的人（这个人要么是即将离职的，要么是即将到任的副校长）、学监、财务干事（Assessor）和 18 个由全体会议选出来的成员。在牛津和剑桥大学，内部管理完全掌握在大学高级人员的手中，学校管理团体中没有任何外部权威代表。

学校还有一个校务评议会（Convocation），由所有持有牛津硕士学位以上的

人组成，这些人的名字都出现在学院的名册（Books）上。这个集会负责选举校长和授予荣誉学位，当一个章程由高级教职员全体会议以少于 2/3 的多数通过时，就必须提交给这个评议会。

学校设有学部委员会，每个学部委员会的半数成员是由整个学部选举出来并来自于学部，另一半成员由整个学部在教授和副教授中选举。学部总委员会由 23 个人组成，其中 15 个由学部选举，其余的人由七日理事会、财务管理者或者在位的当然成员任命，负责学术事务管理和对学校教育政策提供咨询和建议，凡涉及学术问题，不管是一个学部还是多个学部，在进入校务委员会和高级教职员全体会议以前都要提交到学部委员会（有时是在整个学部或次一级学部）和综合委员会上进行讨论。一般是由一位综合委员会的成员提交高级教职员全体会议。

学院大都有悠久的历史，相对独立和自主。学院以自己的学费收入和其他捐赠维持自我管理，各自对入学、教学和学生住宿负责。大学负责提供讲师、示范实验室、讨论会以及人员的住宿，并负责对学生进行考试和授予学位。学院与大学之间的协调是通过学院领导的双重身份来实现的，学院领导差不多都是大学管理机构的成员，副校长也起着协调作用，因为他既是一个学院的领导，又几乎是大学所有重要管理机构的主席。虽然大学在过去的 50 年中在教学和人员任命方面的作用大大增加，但学院在教学、人事聘任和学生入学等方面仍发挥重要作用。他们也选举自己的代表参加到学校的主要管理部门之中，剑桥的副校长从学院院长中选拔。学院的财政独立和他们作为独立自治法人的法律地位更加强化了学院的重要性。

大学财务管理者不管财务政策，只负责大学的财务管理，包括副校长、3 个其他的当然成员，以及 12 个由校长、高级教职员全体会议、七日理事会任命的人员。

剑桥大学内部管理体制与此相类似。

2. 联合大学内部管理体制

联合大学主要包括伦敦大学和苏格兰、威尔士的老大学。在老大学中，除牛津和剑桥大学的管理机构差不多完全由学术人员控制以外，其他老大学的管理体制“特别混乱”。[①] 大学内部管理以两种互相联系的系统为基础。校务委员会（在苏格兰是董事会）是负责财政和资源控制的行政管理机构，他们大部分是外来人员，即这些人既不是教职员工也不是学生，校务委员会的成员从 25 到 60 人不等。评议会是最高的学术管理权力部门，没有外来成员。实际上，校务委员会和评议会的规模都很大，不能经常开会直接处理资源控制和学术方面的事务。这

① J. Dearlove. Fundamental Changes in Institutional Governance Structures: the United Kingdom [J]. Higher Education Policy, 1998 (11): 111—120.

样有关资源管理的任务就往往落到副校长的头上，因为副校长更能控制自己的理事会，但较难控制评议会。至于学术事务，大学传统上往往依赖于委员会，尽管教授团体享有组织的权力，全职的管理人员也处于支配地位。

老大学的内部管理可以划分为几个明显的阶段。在 19 世纪末和 20 世纪初的一些工业城市中，那些对大学的建立和资助起帮助作用的大学外来人员在大学行使相当大的权力，大学校务委员会积极地寻找办学地点，雇用建筑师，聘任教授。到了 20 世纪 60 年代初，大学学监达到了权力顶峰，进入“学监阶段”。这个阶段由副校长与高级教授在一种排斥校务委员会的精英式学院模式下协调一致行动。到了 20 世纪 60 年代末期，“民主”的大学增加了校务委员会中学术人员的数量，也提高了初级教员和学生在校务委员会、评议会和大学委员会中的参与程度。莫迪和尤斯塔斯认为，20 世纪大学制度历史中的主题就是在校务委员会中政治权力从外来人员手中向学者手中转移。

联合大学中主要的学校是伦敦大学，形成于 1900 年，有自己的自治特征。在 1968—1969 年，它大约有 44 个二级单位，由学院或大学学院、大多与研究生教育密切相关的专门大学机构组成，招收 31500 名全日制学生，还不包括 33847 名校外注册学生。

根据 1978 年伦敦大学法的规定，伦敦大学的最高管理机构是董事会和评议会，同时设有校务评议会。董事会保管、支配和处理大学的一切财产、资金和投资，由 17 个人组成，校长、副校长和校务评议主席是董事会当然成员。其余的人员中，6 个由评议会任命，4 个由女王陛下在校务委员会中任命，3 个由伦敦郡委员会任命，1 个由增选产生。这些人中没有直接从教学人员中提名，但评议会中的 6 个代表中肯定会有教学人员，并且这些代表就是教师。董事会向 UGC、伦敦郡委员会、伦敦附近各郡委员会（Council of the Home Counties）和其他公共团体申请拨款，再将这些资源在大学和不同的院系之间进行分配。

校务评议会由 21 个以上的大学毕业生组成，再加上 5 名评议会常设委员。它负责选举校长，可以向董事会或者评议会提出任何有关大学事务的意见，被赋予“讨论有关大学的任何问题”的权力。

评议会是所有学术事务的最高管理和行政部门，由 59 个成员组成，其中 18 个是由学部直接选举出来的教师代表。评议会负责任命大学各院系的所有教授和副教授，也有权承认大学其他院系的成员和某些其他公共教育机构成员作为“大学教师”。

学院是伦敦大学进行教学和科研的基层组织，学院按管理方法的不同，可以分三类：学院、研究所和由大学承认的教师院校。学院由本身的管理机构进行管

理，接受 UFC 的补助。研究所由评议会设立，由大学通过管理委员会进行管理。[①] 现在的伦敦大学的管理体制已经有了很大的变化，是一所由 19 个自治的学院组成的联邦大学。

伦敦大学和牛桥大学通常被认为是“学院式”大学，这一点经常引起语义上的混淆。其实它们之间没有比较的基础。今天的牛桥大学学院主要是导师制的、社会化的单位。具体的差异将在后面“学院制”部分介绍。

3. 城市大学内部管理体制

董事会、校务委员会、评议会是主要的法定管理机构。校务委员会由校内代表和校外代表组成，对大学的财务管理负责。评议会是一个纯粹的学术管理机构，是学术管理的权威，不过要得到校务委员会的批准。它负责协调和审批各学部的工作，对日常的学术管理工作负责。

（1）董事会

即使董事会是大学的最高管理机构，但实际上它的权威是礼节性的，尤其是面对学术事务管理的时候。它一年开一两次会，检查财务账目和其他大学工作报告。当然有时会为了特定的目的开会。在大多数情况下它是一个选举校长的机构，有时也会任命副校长。

董事会由学术人员代表、毕业生代表、地方学校领导和其他大学、地方当局提名的人员及教育组织、宗教团体、专业团体的代表组成。董事会成员中外部人员比大学成员多。在学术人员代表中，教授多于非教授人员，在不同的大学董事会大小有相当大的不同。

在大多数大学，非教授人员通过选举其代表直接进入董事会。也有一些非教授进入董事会是因为他具有校务委员会或评议会成员资格。

（2）校务委员会

校务委员会作为最高权力管理组织，对所有政策决定负责，正式批准评议会的学术规定，最后批准和任命学术人员。在大多数大学它与评议会协商后任命副校长。

校务委员会的成员在 30～50 人之间，包括学术人员的代表、地方当局提名的人选以及由董事会任命的成员。有时也会有几个增选成员。校长、副校长是当然成员。

在大多数情况下，校务委员会中的外来人员要比学术人员代表多。外来成员与学术成员的比例在各所大学有所不同。但实际上在任何一次校务委员会会议上，学术成员占多数。

---

① 王承绪．伦敦大学［M］．长沙：湖南教育出版社，1995：109—113.

教授在校务委员会中占有的席位比非教授成员多，按照规定，教授成员由评议会从评议会成员中选举。在大多数大学中非教授成员是必须确保的，在伯明翰大学和谢菲尔德大学这些代表是从全体非教授人员中选出来的。在利物浦大学，这些代表由已经是学部委员会成员的非教授人员选举产生。在其他一些大学是由评议会或者学部任命。

校务委员会中的学术人员服务期限通常是两年或三年。规定教授任职年限与其他人有差别的大学，往往是教授的任职期限比非教授代表要长一些。

（3）评议会

受制于校务委员会的权力，评议会（有时称学术委员会）是首要的学术管理机构。它负责监管学校教学、考试、研究方面的事务和所有学位、文凭、证书的授予，也对大学学生的纪律负责，经常提出任命讲座和其他学术职位的建议。

副校长是这个机构的主席，这个机构必须包括以下大学成员：教授（但是在新的院校里，如达拉谟，只是大多数教授，并不是所有的教授都是评议会的成员）、限定数量的非教授人员、注册长、舍监、大学图书馆馆长。通常非教授级的系主任是评议会的当然成员。不是评议会当然成员的非教授人员通常任职二至三年。

每一个学部是一组相关研究领域的集合体，每一个学科以系的形式组织起来。一个系有时会不只归属于一个学部，例如在有的大学数学系就归属于文科系和科学系。在不同的大学里，学部的数量和学部中学科的组织方式各不相同，大多数有四至八个学部。

二、基层单位的权力

基层单位是组成院校的细胞，要真正完全理解高等教育系统，就必须理解基层单位。基层单位的主要特征是：一般包括一套管理机构，有一位负责人或主席，独立的财务预算；有一套物质设施，如被认可的房屋设施；有学术和学科活动，如本科生培养计划，给研究生提供的学术活动，教师的集体研究活动等。

基层单位大致可分为三类。一类是教学单位。在传统的大学，基层单位通常是由个别学科部组成，而不是由大量学科、学部组成的学院。一些历史悠久的大学使用“学院”一词，而其他大学使用“系”（部）一词。一些新成立的院校形成了另一种结构，组成单位是更广泛的研究院、课程团队、对外教育和创收部门等的混合体。

第二类是那些自立的研究单位、项目和团队。它们与教学单位在很多方面不同，主要在外部从事一些学术活动，总的说来，这些活动只是整个基层单位活动

的一小部分。这类单位主要依靠外部资金，相对于教学单位来说，有不太可能永久存在的倾向。尽管有终身教授掌管，但主要的研究人员是短期的合同制人员，不可能获得更大的政治权力。他们不均匀地分布在纯粹科学和应用科学之间、社会科学和文科之间，其地位也正在发生变化。总的来说，终身职位变化不大，或者在减少。

第三种是提供服务的单位。包括分散在广大校园的计算机、网络设备，给学生和教师提供的信息服务、辅助服务、视听服务等。大学图书馆是最大、最典型的服务单位。网络信息部门在现在的英国大学中发挥着越来越重要的作用，很多大学都建立了覆盖全校园的无线网络。

下面主要讨论教学单位的权力。

（一）传统的系和学部

知识经常被看做一张“无缝的网”，它的专业化的保护者是“学者社团”。事实上这张网也被分成一层层的学科专业和更进一步的专门化兴趣领域。“社团”不仅仅是在大学和其他教育或研究机构之间进行划分，而且在大学内部也分成一个一个的冠以“学部”、“学院”和“系”名称的组织和次一级组织。即使我们将学术人员限定为那些在大学里工作的人员，他们也会既将自己看成是特定学术社团中的一员，也将自己视为某一特定专业组织中的一员，如建筑学家、历史学家和遗传学者等。这两种成员身份可能会在抱负和行为方式上发生冲突。这主要是依据教学与科研的离心力来判断的。但是这两种身份的要求又是重叠的。因为大学在教学层面上是由一些相似的学科组织起来的。这些学科组主要是在传统的单学科系建立起来的，它们构成了今日大多数英国大学的基石（但是在牛津、剑桥和一些新成立的大学与这不太一样，它们是有意识地进行学术和组织改革的）。所以我们首先看看传统的系。

1. 系

在任何大学，系主要是作为学术人员智慧活动的焦点所在，大学规模越大，系的作用就越大，因为大学很难（很可能也不太必要）满足“外人”的需要。对大多数学生和许多在其中工作的教职员工来说，将学科系视为大学一点也不夸张，在某种程度上，大学所要做的就是履行教学和科研的职能。学科实体，如系，本质上就是大学。除此以外的东西至多就是提供支持服务或一些实际上的方便。

系也是重要的行政和管理单位。系作出大多数的决策，如怎样组织系的工作，怎样最好地利用它的时间、劳动力、设备和金钱资源做好教学和科研工作，但是它不只是学术人员的管理单位。行政人员也发现这些学科层次的组织是非常

重要的。岗位设置、设备配备、旅行补贴和任务分派等都是以系为单位的、直接或通过一种学部的结构来进行的，系也要对分配给它的资源的合理使用负责。例如对向 UGC 申请到的拨款的应用——UGC 规定的学生和教师之间的比例、高级人员和低级人员的比例——一般是以系作为单位来分配和使用的。

最后，系是代表学术管理的基层单位，大学的学术地位、学术基础是依附于系的。

除非人们能够审视系的内部组织，否则在谈到“系”时人们可能会产生一些误解。其中一个重要特征是系里的成员在等级、地位、权力上不是平等的，有等级的划分，如教授、副教授、助理教授、高级讲师和讲师。但是，正常来说一个教授会被指定为系的负责人。有些小的系规模不是很大，或者认为不是很重要，不用任命一个教授，则这样的系的负责人由非教授人员担任。这样的系的负责人将缺少很多与这个职位有关的正常权力特征——甚至可能失去与大学讨价还价的权力。虽然近年来大学系主任不可挑战的显赫地位有所衰落，但在自己的系里仍旧是非常关键的人物，而且基本上是整个大学管理中重要的人物，直到今天仍继续拥有广泛的权力和压倒性的影响力。那么系主任的主要政治资源是什么呢？

第一，是由大学所赋予的正式职责。在一所南部大学的评议会文件中强调，系主任要么是自己，要么是通过授权系的其他成员，就系的工作作出的必要决策对评议会和校务委员会负责，系里决策的责任在于教授，在他的任期内即使经授权作出某一个决策，权力也不能被削弱。而在一些北方的大学，系主任是通过副校长向教学标准和促进某一个学科领域科研的管理委员会负责。系主任负责人员和其他资源的分配是合适的，这种分配受到大学预算紧张决策以及相关部门学术计划的制约。教授级的系主任因而受到大学的正式支持。

第二，教授级的系主任有正规的、安全的任期（与法官或公务员的任期相比)，但他没有晋升的压力。换句话说，学校给系主任提供了一个作出决策的“安全座位”。

第三，系主任拥有任命的权力。但这种权力不是无限制的，任命系的初级人员的时候，他的选择一般要得到其他人的批准，即使这种批准基本上是例行公事。而任命一个高级人员的时候，一般要通过大学的一个高级委员会来进行。当然主要的动议还是来自系主任的，如果没有系主任的建议，这种任命也不可想象。教师在系内晋升的情况也是如此。而系主任提出的一个关于财务的建议公认地会经常受到大学的拒绝。当他的同事申请其他的职位，在寻求研究经费需要他的支持的时候，系主任总是被称为调解员。

第四，系主任一般被认为是大学里所在系的主要代言人。在大多数大学里，他是评议会、学部委员会或相关部门的一个当然成员，会深入卷进系财务的协商

中。这形成了一种政治资源后，在系内至少会造成这样一种感觉：同事的项目要取得成功关键在于受到系主任的大力支持。

第五，作为系的负责人及代言人，他不可避免地成为系与外部世界沟通联系的中心，因而比他的同事享有更加丰富的信息，“熟悉内幕”是更有效行动的重要手段。这种趋势会增加同事在实现他们的理想时对系主任的依赖性，反过来又会增加流向系主任的信息流。

第六，系主任一般是因为他的杰出的学术成就和专业能力而被任命。他在他的学科里学习、研究的范围、程度（还有在大学事务方面的经验），会使他在身边的同事中产生一种特定的权威。

最后，一旦成为系主任，他很可能会被邀请担任很多专业组织的职务，为内部的、外部的各种各样的委员会服务，或者承担一些有助于提高他的威望和能力的任务，更好地帮助他的同事。教授级系主任的权力有赖于多种强化资源，而不是任何单一因素。

正式的责任、政治资源和一个系日常的管理工作的结合表明，系的很多自治是与教授级系主任自治相当一致的。当今天更趋向于集体决策的时候，这种一致性可能没有那么紧密了，但是教授级系主任仍然是大学管理中最重要的人物之一。

2. 学部

在规模较大的大学里，以学部作为与个别学科沟通的渠道是一个管理上的传统。从组织的观点来看，每一个学部委员会（faculty board）通常由所有的系主任和教授组成，有的时候所有的助理教授、高级讲师列席其中，一些相关的大学机构的负责人、与学部工作密切相关的其他人员也会补充进来。在一些规模较大的大学，这个委员会的成员很容易就达到 100 多人，一般的院校在 50 人以上。这个委员会的主席是一个兼职的院长，通常在教授级别的学者中产生，他的管理工作由一个或多个副院长协助（副手通常从非教授级的人员中产生）。在一些专业性比较强的学部，尤其是在医学学部，管理工作的负担非常重，需要一位常任院长，而且这位院长是全职的官员，虽然他的背景可能是一位学者。委员会的工作更多地是由全体成员参加的会议来完成，但是这种会议没有多大的权力，基本上只是搜集信息、提出建议。

一个系可能不只属于一个学部，但需要强调的是，系是以学术的血亲关系为基础组成的，它们与一所大学中的其他部分没有可以分享的成分。一个系可能提供一些课程，一起构成某一特定职业的准备；或者他们相信可以教一些辅助性的学科（就像在一个文科学部）；或者他们的方法和数据是紧密地相互联系的（就像在自然科学学部，也可能在社会科学学部）。无论如何他们认为可以抽取同样

的一组学生，依赖于同样的大学前教育基础，能够互相理解各自的工作，以判断共同的学生入学标准，对学生进行测试，设计更广泛的学位结构。

一般来说，学部的主任和学部委员会已经超出了作为系和大学内部其他管理部门沟通渠道的角色，也超出仅仅为学部的成员提供一些共同的服务的范畴。虽然每一个学部与系的密切程度不同，但通常会参与人员的任命、晋升等工作，检查新课程的内容、测验的方法和研究管理人员的分配，仔细地评价任何有风险的建议。当然在某种程度上要通过学部确保学生受到同等的对待，受到同等的教育，学部成员享有大致平等的工作条件。同时学部委员会也在某种程度上代表评议会协调系的工作。

在大多数的大学，学部主任或委员会也是预算单位，协助准备有关经费的申请，有时也协助分配资源。在这个方面实际上有很大的不同。例如在伯明翰，学部在这个方面有比较大的责任，而在其他大学，学部只是协调系提出的经费申请。而且当大学谈到成就或维持一个适当的学术“平衡”时，一般是指他们脑海中的学部之间的平衡。除了直接管理那些服务于其成员的活动之外，学部的大多数事务都来源于其他地方：系、评议会、大学的中心管理层，所以所有决定的最终权力在于这些其他机构。有的大学教授说，他和其他教授很少参加学部委员会。

学部的结构非常重要，学部是选举或任命大学委员会和管理部门成员的单位，学部主任委员会负责一般政治和计划功能。

这种系—学部管理的体制在英国大学中不是很普遍，它也不免受到批评，但这种传统的组织形式也不乏其优点。学科联合在一起也加强了它们作为一个整体在大学的声音和讨价还价的权力。在基本的学科层次，专业人员是经过挑选的，他们的能力自然也比单独承担学科发展的责任时更大些。保持“教学常新”是系主任的工作，许多人认为这些工作更可能由一个经过特别选拔的人来完成，而不太可能由一个委员会来做。

系这种组织体制也会影响到学科的创新。一个新学科分支的教师很难扩大和发展，除非他们被允许建立一个新的、独立的系。除非一个偶然的机会让现在的系主任与他一样对新学科有特别兴趣，否则在大学层次他们的资源不会得到足够加强，他们可能缺少他们梦寐以求的教学和科研的领地，因为他们的扩张会与其他系进行直接竞争。一旦独立，他们就能向大学申请资助，也会发现在向外部争取拨款会容易些。也正是因为这一点，新的系寻求认可的需要会遭到现存其他系、学部的反对。所以这种结构本质上是一种保守力量。

（二）学院（School）、学科委员会（Board of study）和"新"系

在20世纪60年代新一轮高等教育大发展的时期，本土化的学部和学科组织方式只是在牛津和剑桥才能找到。在那里学院（college）和大学之间的责任是有分工的，学院负责教学和任命自己的教员，大学负责测试。已经形成了这样一个系统：主要的学科领域由测试的题目来进行定义（在牛津大学称为school），大多数教师在管理上比其他大学的教师起着更大的作用。因而牛桥方式没有受到教授专横和过分学系主义的批评，而这种批评在其他院校是很多的。但并不表明牛桥没有缺点，因为它没有表现出更大的灵活性，也没能更快捷地进行改革或迅速作出决定。相反，在这些大学改革看起来比其他大多数大学更加困难。伦敦大学被迫受制于皇家委员会和其他官方的调查，以克服内部对改革的抵制，其他大学也概莫能外。对传统的系—学部结构的批评导致新的结构在苏塞克斯大学和其他大学出现了。

1. 组织结构变革

苏塞克斯大学建立了一种没有系作为基础的学院体制，但是在很多方面更像传统的学部，甚至系，而不像牛津的学院，因为这种体制也是由不同的学科组成的。每一个学院有一个院长，他同样也是某一个学科的教授，但这个院长在某些方面的权力比其他大学体制下院长的权力更大些。他在聘任、晋升、学术管理和计划等方面行使权力，他制订计划让整个学院内的教授级系主任实施。在自然科学领域以外，多个学院教授同样的一个学科，而传统的系不只是属于一个学部，前者这种情况更普遍。在自然科学领域，一个学科属于一个学院的现象更多一些。既然学院将一些个别课程的运行交给个人或委员会，这种结构就有利于传统学部的跨学科教学和科研。

与传统的方式相比，新大学也在不同的方面有所创新。兰开斯特、艾塞克斯和东英格兰保留了系，但已经取消了学部。肯特和沃里克没有建立正式的系，但是建立了学科或者学院和学科委员会。学科委员会的含义各不相同。在沃里克，学科委员会负责科研管理，每一个包含几个子学院，每一个子学院又包含几个学科。在肯特，每一个学位课程都有一个学科委员会，在一个学部中包含几个学科委员会。在约克也建立了学科委员会，每一个学科委员会主持一类测验，但是既没有学院，又没有学部。在兰开斯特，在委员会和评议会之间没有中介组织。

在新公共管理主义盛行后，系的组织结构发生了更大的变化。2003年罗伯特·史密斯（Robert Smith）进行访谈调查发现系的组织结构的主要变化在以

下几个方面：[1]

系组织管理结构具有正式、高度结构化的特点。系由两部分构成：管理机构及其下属的各委员会。系的最高一级的组织是系管理委员会，由系主任任该委员会的主席，该委员会的主要职责是制定方针政策、进行资源配置。第二级组织是几个其他委员会，由系里的教授或由擅长某方面管理的教职工担任各委员会的主席，各委员的职责是执行管理委员会制定的政策和进行质量管理。所有的委员会一年有四次正式会议。

在每个委员会之下，担任正式管理角色的人员是“学术秘书”——系里的学术人员，并且有三个助手协助秘书工作。“学术秘书”的主要职责是从事与学位相关的事情，比如介绍与学位相关的新模块、引进新的学位课程、制定和检查各种程序等。而三个助手的职责是每个人负责一门主要的学位课程及其相关事务。

此外系里有一本“手册”——详细描述了每个人的角色及其相应的责任，这是以前不存在的，因为之前系主任及其下属对各自的权责并不是很清楚，彼此之间界限模糊。

相对于管理组织结构，学术组织结构则比较简单，每个研究小组有各自的领导者，其成员有教师还有专门的研究人员。

虽然罗伯特·史密斯只是调查了一所学校，但却能反映大部分传统大学的院系结构的变化，可能院系结构中的一些具体部门的名称不同，但层次结构与相应的职责是大同小异。

2. 决策权力的变革

20 世纪 60 年代大学非常有意义的发展在于加强了非教授级人员的管理作用。改革的需要和改革的起点可以追溯到新大学的建立，但改革的运动不局限于这些大学，它将更进一步刺激老大学在这方面的改革。在几所新大学的特许状中，学院、学部、学科委员会、系这些基层学术决策单位，与牛桥以外的一些老大学、伦敦经济学院相比，允许非教授人员享有更大的参与权、管理权。

强调管理主义后，组织结构变化伴随着权力变化。变革前系主任通常是由教授来担任，“大学的绝大多数系都设系务委员会，由全体教学人员组成，有时也有学生代表参加。”[2] 系主任及委员会的主要职责是负责日常教学安排、行政管理。变化之后的系组织结构就比较复杂，决策模式也发生了变化。

---

① Robert Smith. Departmental Leadership and Management in Chartered and Statutory Universities: A Case of Diversity. Educational Management Administration & Leadership. ISSN 1741—1432 DOI: 10. 1177/1741143205056305S. AGE Publications (London, Thousand Oaks and New Delhi). Copyright 2005 BELMAS Vol 33 (4) 449 - 464; 056305

② [加] 约翰·范德格拉夫. 学术权力 [M]. 王承绪，等译，浙江教育出版社，1989：95.

变化之前系层次的决策制定基本上是通过系委员会的成员决定的，教授、教师、学生都有权力参与表决，其过程体现了民主精神。但这种情况已经发生了变化，2003年罗伯特·史密斯（Robert Smith）的访谈调查发现，系主任和该系的教职工都承认这样一种变化：大部分决策由系主任一人决定，是决策的主要决定者；当系主任认为需要别人提供意见时，才请求教职工的支持。简而言之，决策制定由民主决定的方式变为由系主任个人制定的集权方式，而且系主任是权力的中心、强有力的领导核心。

3. 系组织内部学术权力和管理权力的冲突

在新公共管理盛行于大学组织之前，学术权力非常大，实行教授治校、最高权力机构是学术机构、学校最高权力享有者是学术人员、等等。而系的最高权力享有者是教授，系有充分的学术自治与学术自由。但引进新公共管理之后，管理权力得到提升，表现在系的最高权力享有者虽然还是教授，但其角色倾向于管理身份；最有权力发言的是管理人员，决策权集中于管理人员。而学术人员的权力逐渐缩小，尤其是学术自治权在缩小，课程的开设、科研内容、教学质量、教师评价均从管理的角度出发，以效率、效益为中心进行评估。两者变化的具体内容可以参照下表。[①]

表5-1　系组织内部学术权力和管理权力的变化

时期 变化内容	改革前	改革后
最高权力机构	系委员会	系管理委员会
最高权力机构成员	系里的教授、教师	管理能力高的人员，并非一定是学术人员
最高权力享有者	作为学术领导者角色的系主任	作为管理者角色的系主任
最有权力发言者	学术人员	管理人员
决策制定权	系委员会	系主任和管理人员
学术权力	高。学术人员可自主决定课程的内容、教学方法、科研项目等	下降。课程的开设、教学内容以及科研项目基本上要接受管理者的安排
管理权力	低。只是简单的教务管理	提升。决定课程的开设与否、决定科研项目，对教职工的管理权力加大

① David Greenaway & Michelle Haynes. Funding Universities to Meet National and International Challenges [M] . David Greenaway & Michelle Haynes, 2000, 6.

大学作为学术机构，主要由专业学术人员组成，从事不同于一般物品生产的学术生产，非学术人员很难提意见、做评价，而且学术有自我管理的专业习俗，因此当管理人员利用管理权力制定的计划、决策与学术人员的信念不同时，学术人员会表现出某种程度的抵抗，产生两种权力的冲突。这种冲突在管理权力提升、学术权力相对下降之后更为明显。

（三）学院制

从上述学院、学科委员会、新大学的系等组织来看，英国大学的基层单位类型、组织、运作是非常复杂的。有的设有学院，但学院并不是以学科为单位划分的；有的设有学院，却没有设系，这里的学院以学科为单位划分，学院有点类似于学部；有的既设有学部，又设有学院，还设有学科委员会；有的既没有学部又没有学院。而且即使有的大学基层单位的称谓尽管相同，但具体含义又不一样，也与我们常识所理解的大相径庭。但是就英国 45 所综合性大学的基层单位组织来看，“近 90％设有学院，即便没有设学院的大学，也有类似学院的组织”[①]。所以这里有必要对英国大学的学院制作一探讨。

英国大学具有不同的起源背景、不同的培养目标，故在其大学的内部建制中，既保持有历史遗留的痕迹，又参照现代科学高度发展的典型范例，呈现出多元化的建制格局。英国大学的学院模式大致可分为牛桥大学模式、伦敦大学模式和现代大学模式。

1. 牛桥大学模式

牛桥大学模式是现代学院制的发源，学院制最先产生于牛津和剑桥大学。学院享有高度的自治权，学院的管理机构由院长加上部分或全体院士组成，院长由学院自己选出或是被委任，学院有自己的财产和收入，并可以按照大学和学院的规章制度招生，招聘教员，决定院内的资源分配，选举学院院长等。值得注意的是，牛桥大学的学院是按学生居住地来划分的，而不是我们常规理解的按学科来划分的，每一所学院包含多个学科的教师，同样的学科在不同的学院存在，大多数也收录各学科的学生。学院是师生真正的家园，为师生提供食宿条件，设有图书馆、体育馆等，是学生和教师生活和学习的主要场所。

学院实行导师制，导师制是学院制的核心，每个本科生进入学院后，学院从院士中指定一名导师和一名学习指导员。所谓院士，是指学院的高级成员，通常根据学术能力或其出版著作选出，主要是担任导师的教授或高级讲师，也有的兼管大学或学院里的行政事务。一位导师一般指导 6～12 名学生，包括监督本科生

① 邓岚，吴琼秀．英国综合性大学的学院制模式分析［J］．湖北大学学报：哲社版，1996（5）．

的纪律，指导其成长，对他们的发展前途提供参考意见，有的导师甚至在学生毕业离校后仍对他的发展前途关怀备至。学习指导员则负责本科生的课程学习的指导，对其学习提出建议和忠告，还负责为本科生指定学习辅导教师。

学院与大学之间的关系较为松散，学院属于大学，但不归大学管理，学院有自己的领导机构和章程，学院的章程服从于大学章程中的有关规定。大学的职责是安排教学与科研活动，发放文凭，按学科和科研项目分配高等教育基金委员会的拨款，协调各个学院之间的关系，对学院的管理进行指导和监督，大学不直接干涉各学院的管理，主要通过大学法、大学章程等法律、制度来规范学院的行为。学院与大学关系最密切的组织是大学校务委员会和大学财务委员会。

虽然如此，但学院并不是教学与科研的实体。教学和科研的真正实体是以学科为依据划分的学部（faculty）、系（department）等机构。如剑桥大学设有学部总委员会（General Board of the Faculties）负责大学的学术安排，协调大学的教育政策。学部总委员会有成员 12 人，其中 8 人由学部委员会（Faculty Board）成员中选中、4 人由评议理事会提名委任。“它负责维持大学的高教学研究水平，任命主考人，保证大学教学人员遵守学术规定和履行职责。所有有关教学和研究的问题都归总委员会负责。”[①] 剑桥大学有 31 所学院、20 个学部、62 个系。[②] 这样大学也聘任自己的教授、高级讲师，各学院也可自主聘任教员，有的教员既属于学院聘任的，也是大学的教员。教学和科研由大学学部总委员会负责，所以大学所有的讲课、图书馆、实验室、考试和学位对所有学院开放。这样学院制使学生接触到不同的学科、教育设施等。学生在大学讲堂和系里接触到其他学院的同系、同学科的学生，而在自己生活的学院里，又可以与不同学科的人朝夕相处。

2. 伦敦大学模式

伦敦大学于 1836 年由当时的大学学院、国王学院合并而成。出于对古老的牛津、剑桥大学的教学传统的不满，该校最初的办学宗旨是学生应来自于各个阶层，教学内容不应过于狭隘，各种意见应自由发挥和相互交流。在学校组建初期它只是对大学生进行学位考试的机构，1898 年经过改组后才成为教学单位，现辖学院四十余所。

根据 1978 年伦敦大学法的规定，如果一所公共教育机构要成为伦敦大学的一所学院，所有学院应随时接受大学的视察，学院允许大学校务委员会给予该学

---

① 梁丽娟．剑桥大学［M］．长沙：湖南教育出版社，1990：66.

② 此数据参阅梁丽娟编著的《剑桥大学》一书中有关资料。但笔者认为 faculty 应翻译成“学部”，而 department 翻译为系，所以原书第 97—100 页所称的“学部”笔者认为是“系”，而该书所称的“系”改为“学部”。

院的任何教师以教授或副教授的地位或称号，学院要按伦敦大学的有关条例行使任何停聘教师的权力。

这些学院的历史、传统、学科设置、管理方法不尽相同，其中绝大部分学院分布在伦敦市中心，大多都不设学生宿舍，学生一般为非住校生，教学以讲座或大课形式进行，学院以院或院内各系作为教学实体。帝国理工学院、伦敦经济政治学院、大学学院均为享有世界声誉的著名学院。此种学院下设具有专业方向的分院，如文科分院、理科分院等，是相对独立的管理实体，大学只是这些学院联合的一面旗帜。这种学院自主办学，大学只是为学生学位的颁发及学位考试提供保障。这些学院与大学的关系很松散，“伦敦大学既不是由所属院所构成，也不等同于这些院所。它是这些院所的外部机构，这与这些院所的关系非常疏远”,[①] 它更像院所组成的一个联邦，每一个机构都保留了自主权，尽管它们都上缴了一些权力，以使某种联合存在，但弗莱克斯纳在 20 世纪 30 年代认为伦敦大学无论如何都不能称为大学。伦敦大学比其最接近的美国亲戚还缺少有机的统一性。它不是一所真正的大学，虽然它的确也拥有校董会和校务委员会。

与牛桥模式不同的是，伦敦大学的学院不是按学生居住地划分的，而是按以教学场所划分。而与牛桥模式相同的是，各学院也是一个多学科的组织，所以伦敦大学也设有学部。现设立九个学部，大学学部是主体，学院与研究所分别隶属于学部的教学实体和研究实体。九个学部分别是：神学部、文学部、法学部、音乐学部、医学部、理学部、工程学部、经济学和政治学部、教育学部。大学的教师参加一个或多个学部。另外大学还设有 57 个学科委员会负责协调和组织各学科的教学和科研工作。如国王学院，同属于文学部、理学部、工学部、经济学部、教育学部、音乐学部、神学部、医学部。而一个医学部就下辖 10 个医药学院。

3. 现代大学模式

除了牛桥和伦敦大学以外，英国大学基本上是在 20 世纪获得特许状，成为正式大学的。它们相对于牛桥和伦敦大学都可称为现代大学，包括红砖大学，也包括二战后创建的新大学、1964 年后高等技术学院升格而成的大学和 1992 年后由多科技术学院和部分高等教育学院升格的大学。大部分现代大学的学院均是以专业类型划分的。如利兹大学设有七个学院，曼彻斯特维多利亚大学设有九个学院。这些大学的学院设置体现了现代社会与科学发展的成果，为世界许多国家的大学所采用。

---

① ［美］亚伯拉罕·弗莱克斯纳．现代大学论——美英德大学研究．徐辉，陈晓菲，译．杭州：浙江教育出版社，2001：208.

全英45所大学中，有近30所大学是采用这种学院建制的。(见表5-2)[①]

表5-2 有代表性大学的学院设置

学院名称	大学名称						
	爱丁堡	格拉斯哥	利兹	利物浦	谢菲尔德	南安普敦	曼彻斯特
文学院	√	√	√	√	√	√	√
理学院	√	√	√	√	√	√	√
工学院		√	√	√	√	√	√
法学院	√	√	√	√	√	√	√
社会科学学院	√	√	√	√	√	√	√
教育学院			√	√	√	√	√
医学院	√	√	√	√	√	√	√
其他	神学院、兽医学院、音乐学院	神学院、兽医学院		兽医学院	建筑学院、材料学院	数学学院	神学院、工商管理学院

从表中可以看出，文学院、理学院、工学院、法学院、社会科学学院、教育学院与医学院是这类大学的基本学院，各大学根据本校实际，增设一些学院，但学院总数一般为7～10个左右。英国许多规模较大的大学，均采用这种“院少系多”的建制，学院负责日常管理，系、所承担具体教学与研究。这样既提高了管理水平，又维持了学科多样性特征。

三、副校长的权力

在英国的大学，大学校长是一个荣誉职务，是学校公共形象的代表，代表学校参加一些社会性活动，一般由具有较高声誉的人担任，但对学校内部的管理没有实质性的权力，大学的行政权力大部分掌握在副校长手中，形成了世界上非常独特的“副校长权力现象”。

（一）副校长权力角色的演变

1841年，剑桥大学的副校长被认为是“大学主要的和几乎唯一的管理官员”，对那时的副校长有大量的职责要求。在旧的大学特许状中，将副校长称为

① 邓岚，吴琼秀．英国综合性大学的学院制模式分析［J］．湖北大学学报：哲社版，1996（5）．

"首席学术官员"。格雷姆·C. 莫迪和罗兰·B. 尤斯塔斯在 20 世纪 70 年代认为："30 年以前，副校长的角色和作用不成为问题，可称之为'首席学术和管理官员'。"① 从那时开始，副校长的职位发生了急剧的变化。在罗宾斯报告中有关大学成员的列表中，副校长被称为"行政人员"。但是大学副校长都憎恨这个称号。② 贾勒特报告建议副校长应该是首席执行官，负责管理各个层次的学术人员，而不是领导一个学院。一位副校长这样描述副校长角色的变化："在 50 年代和 60 年代，副校长认为自己是学术人员的伙伴。院校是非常小的，你会发现副校长是学术人员的同事，是学术人员团体中的一员，不使用'管理'一词。变化开始于 70 年代早期。因为大学拨款突然大幅减少，决策变得更加紧急。副校长在某种程度上要调和首席执行官的决策和学术团体成员的要求。副校长参加评议会会议，听取关于有问题学科的不同意见，最后讨论达成一致意见。从一开始副校长就知道结论应该是什么，但是他要说服他的大多数同事。今天的情况已经完全不同了。副校长的职位通过广告招聘，他们可能是、也可能不是学术人员，他们获得三倍、四倍于教授的工资。这一代副校长不得不作出强硬的决策——解散一个系，选择性地资助削减。"③ 可见，副校长职位权力近三十年的一个主要变化是变得更加强调管理的专长了。他们变得更像一个指挥者，而不像以前的副校长。教授们感到他们的作用和地位下降了，他们现在是法人化企业的一部分：教授比以前是多了，但以前的教授能自己当家，副校长不能干涉他们。

这种变化在新大学中的感觉更加明显，因为新大学的管理方式已经给指挥者更多的权力，学术委员会变得衰弱，与管理团体相关的执行权力变得强大。在 1960 年以前，旧大学的办学方向受一小部分强权的副校长的影响。这种方式在罗宾斯时代建立的一些新大学中还在继续，那些大学的创立者在形成学校决策中起着决定性的作用。在 70 年代，许多副校长由于学术管理的更加民主化而不得不做出一些妥协。1981 年大学预算受到大幅度削减，特别是 1985 年贾勒特关于大学效率的报告发表后，一种不同的院校管理模式出现了，这种模式中副校长是作为高级管理团队的领导，是首席执行人员。学术委员会在过去是非常强大的，"在 1988 年教育改革法的规定下，建立了新的大学。副校长实际上成了公司的首席执行官，管理团体中越来越多的人来自于工业界、财经界等，大学也正采取措

① Mary Henkel and Brenda Little. Changing Relationships Between Higher Education and the State [M]. Jessica Kingsley Publishers, 1999: 281.

② Graeme C. Moodie and Rowland Eustace. Power and Authority in British University [M]. McGill—Queen's University Press, 1974: 126.

③ Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming Higher Education [M]. London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000: 193.

施变得更加好管理。法人化（incorporation）加强了指挥者的作用和地位。对任何一所院校副校长的真正挑战是确保管理的责任和给学术团体一个讲话的机会之间的平衡。但是这在旧大学中不会太难，因为它们有评议会，它们大部分是意见一致的团体。而在新大学会带来长期不利的影响，因为它们的评议会和学术委员会缺乏经验。”[①]

从近来一个有关副校长职位的招聘广告就可以看出这种变化的性质。广告要求副校长的候选人具有如下所有或者大多数特征：学术领导；科研成就；深厚的高等教育知识；高级管理成就；有与多种私人和公共机构互动的证据。传统上对学术管理的要求仍旧受到高度重视，但是已经加上了一些对管理经验的正式期望，副校长正从学术领导的角色向院校管理者的角色转变。

虽然更加强调副校长的管理技能和官僚色彩，但副校长的学术性并非无足轻重。贾勒特报告认为如果一位副校长没有学术的信用，那么他当副校长也不会成功。根据 1966 年的一项研究，超过 3/4 的英国大学副校长是从学术人员中招聘的。史兹列特（Szreter）的一个特别研究发现，其研究的 54 个副校长个案中，只有 12 个在任副校长之前没有大学教师经历。在这 12 个中，有 3 个在大学从事过一段时间的研究工作。[②] 有人对 1966—1996 年英国大学副校长的来源和专业结构进行了研究。很少有证据支持这种结论：副校长从学术和行政向执行和管理技术方向转变，副校长的职业背景和教育背景已经发生较大的变化。高级学术人员仍然是副校长的主要来源。

总的说来，国家、社会和大学的关系变化已经使当代高等教育体系的领导管理性质发生了变化。早期的领袖魅力或大学领导的学院模式已经被新的模式取代——强调官僚和创业的领导管理技能。与美国和欧洲大陆相比，英国大学副校长既不像有的大学校长（president）那样已经拥有强有力的行政责任，已经将很多学术和校内的事务让院长分担，也不像欧洲大陆大学校长（rector）那样在传统上被认为主要是具有仪式功能的“同事中居首位者”（primus inter pares）。[③] 英国处于这两种模式之间，期望将院校领导的角色和学术领导的角色系于一身。

---

① Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming Higher Education [M]. London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000: 195.

② Graeme Cambodia and Rowland Eustace. Power and Authority in British University [M]. McGill—Queen's University Press, 1974: 126.

③ Mary Henkel and Brenda Little. Changing Relationships between Higher Education and the State [M]. Jessica Kingsley Publishers, 1999: 284—285.

（二）副校长的选拔和工作

如前所述，副校长除了履行传统的学术和管理领导的职能外，现在被希望是规模大而复杂的组织的活跃的管理者，具有数千万或数亿英镑金钱的预算管理能力。在这样的组织中，学术的功能和服务的功能不再是分开的。许多大学副校长将自己视为管理者，而不是学者。副校长的选拔和工作方式也发生了很大的变化。

1. 选拔方式和副校长的特征

副校长的选拔在不同的学校有所不同。在有的学校是由校务委员会成员选举产生，而在其他一些学校是由校务委员会和评议会组成的联合委员会选举产生。在苏格兰的旧大学是由苏格兰国务秘书（Crown）任命。近来，在利兹和约克大学的学生也参与了选举过程。但大多是由知识界精英来任命的，而不是像欧洲大陆大学那样是由所有学术人员选举产生。虽然现在有的副校长任命为一个短期合同，但大部分院校领导的任期可以直到退休。根据薪水、服务条件、职能以及象征地位，院校领导处于领导者的位置。

有人将 1960 年以来的大学副校长数据收集起来，发现他们有一些共同的特点：[①]

从年龄来看：副校长上任的平均年龄是 52 岁。旧大学副校长的就职年龄比新大学的稍微大一些（旧大学是 53 岁，新大学是 50 岁）。没有多少证据表明就职年龄的显著变化。

从学校背景来看：牛桥对副校长的选拔方式产生了很大影响。曾经是“副校长的主要来源”的牛桥大学，其影响力已经有所下降，但仍占突出地位。自 1981 年以来，将近 1/3 的副校长是牛桥的本科毕业生。如果算上研究生和在牛桥大学有过学术、教学经历者，那么牛桥大学的影响还要增加。仅有 12%的副校长有在另一所大学任同样职务的经历。大多数的副校长是来自于外校，但有 1/3 是在同样一所院校得到提升。基本上没有从新大学向旧大学调动的现象。而在新大学中，有 1/5 是来自旧大学。

从职业背景来看：总的说来，差不多 80%的副校长是从教授或者高级管理岗位上提拔的。[②] 超过 90%的副校长在任职前有过学术经历，如大学教授、旧大

① Mary Henkel and Brenda Little. Changing Relationships between Higher Education and the State [M] . Jessica Kingsley Publishers, 1999: 288 289.

② Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming Righer Education [M] . London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000: 192.

学的代理副校长、新大学的助理校长（Deputy Director）。仅有小部分来自于工业界或者公务员队伍。

从任职年限来看：自1960年以来，英国大学所有副校长的平均任职年限不到8年。随着时间的推移，新旧大学副校长的任职年限越来越短。在旧大学，任职年限已从1960年以前的11～15年下降到90年代的5年以下。新大学的副校长任职年限也在下降，其下降幅度与旧大学相同。

从学科背景来看：有理科背景的副校长将近占了这一时期（1960—1996）副校长总数的一半，余下的一半的学科背景是这样的：文科22%，技术17%，社会科学14%。在新大学中，拥有文科学位的占少数，拥有理科学位的比例最大。具有社会科学学位的与技术学科学位的比例大致相等。

2. 副校长的工作简述

人们认为他们应该对学校的良好秩序和较高的效率负责，应检查学校内部事务的任何方面。副校长职责可概括为三个关键领域：制定目标、政策和战略；平衡资源分配；应付各种各样的活动。

副校长一般认为，明确学校的远景、认清学校向何处去的问题是他们的重要职责。他们工作的重点是：在高等教育市场内部做出有关大学定位的长期决策。这个任务的本质内容是将学校的远景规划引入高级管理团队中。

稀缺资源的分配。解决稀缺资源分配问题是副校长的主要责任，也是大多数副校长面临的难题。在有的学校资源限制问题已经发展成为预算危机。这种资源紧张由于资助的变化和预先存在的管理和学校学科结构等方面的政策问题而变得更加恶化。

副校长的活动安排主要体现在一种会议文化中。会议日程安排得满满的，有一些正规的会议，这些会议来自于委员会和院校组织结构内；也有一些非正规的会议，涉及一些个人和团体管理问题。在院校管理实践中，主要通过一定规模的会议来评价学术和行政领导事务。

（三）副校长的权力

在1918年以前，对副校长的权力没有作出特别的规定。“关于副校长的地位，使人感到最震惊的是，任何大学的规章制度中没有授予副校长任何权力。确实，在那些规章中，尤其是在第一次世界大战以前制定的规章中，没有规定任何类型的权力或告诉任何人做任何事情。这是一个传统。”[1] 但不管怎么说，副校

① Graeme C. Moodie and Rowland Eustace. Power and Authority in British University [M]. McGill－Queen's University Press, 1974: 128.

长是任何一所大学最重要的人物。他会影响到整个学校的氛围，他的行为、个性、优点、缺点和态度经常是学者们讨论和闲聊的话题。自 1918 年以来，已经对副校长的一些权力作出了规定，主要有如下三个方面：副校长有权在不给出任何理由的情况下，拒绝接纳任何一个人作为学生；可以让任何一个学生停学，可以从大学开除任何一个学生，副校长可以在下一次校务委员会和评议会上报告这些情况；副校长也可以写信给校务委员会辞职。

1931 年由一群大学教授所写的一个报告指出：红砖大学的副校长具有很高权威，在日常的事务中，哪怕根据法律的规定是不对的，但实际上他是最后的裁决者。

罗宾斯报告也对大学副校长的重要性提供了充分的证据：副校长起着非常重要的作用，尤其是大学扩招时期需要想象力和持续不断的创造力。副校长是管理部门的主要成员和主要的学术委员会的主席，所以他处于所有涉及内部政策的各种讨论的中心，同时也处于与外部各种关系的中心。他代表所在的院校处理与 UGC 的各种正式和非正式的关系；他出席副校长和校长委员会会议；他与潜在的捐助者保持密切联系，他必须意识到各种分支学科的发展……没有其他的企业像一所现代大学那样给它的主席施加各种工作负担。

归纳起来英国大学的副校长主要有以下几个方面的权力。

1. 任免权力。不论学校有多大，副校长都是任何一个教授级任命委员会的当然成员，这是一条规则而不是一个例外，这是副校长对整个大学发挥创造性影响的一个领域。这条规则部分地来源于惯例，特别是在教授这一级别人员的任命中副校长应该对实际或可能的候选人作最深入和权威的了解。另外，至少有人知道怎样在委员会的讨论中发挥主要的影响。然而无论他的标准是什么，大学中的其他人员也会特别留意副校长的意愿。

2. 学术权力。副校长作为首席学术官员也拥有很大的权力。很少有副校长会与学术工作的琐碎事发生什么关系，但是他所处的中心位置使他有能力在任命和资金筹措等事务上发挥很大的影响力，负有更普遍的学术职责。他也是仅有的一个对学科利益负责的人。一些活跃的或有进取心的学者可能对新的或要忽视的学科提出要求，但很可能他们的要求还是保持在他们自己的领域。催生那些未来的、还没有诞生的学科的责任主要依靠首席学术官员，在这方面副校长经常有所作为。因为在这方面学术人员没有直接的责任，但对整个大学又非常重要，那么副校长作为这个领域的代表，就好像自己领地的主人一样，就像一位教授在自己的系一样。

3. 财务权力。在过去，副校长对预算实行总的控制，财务委员会（其中没有学术人员）虽然事先会与财务主管和会计讨论，但一般会采纳副校长关于一些

小问题的建议。例如在阿斯顿大学，进入 20 世纪 60 年代以来财务状况一直比较紧张，副校长一个一个地与系主任谈话，讨论他们的要求，然后草拟一份预算报告，最后不加修改地出现在校务委员会的会议记录中。而规模大一些的大学，预算更加公开。而且规模增大以后，以信息为基础的预算方法不断增加，委员会的建立也会大大减少副校长单独的预算权力。但不管怎样，副校长不可避免地对财务决策过程发生影响，因为他是大学与所有其他财政来源，尤其是 UGC 的主要的、官方的联系源。传统上，他是最关心私人筹款的，而一旦得到捐助，副校长将在资金的使用方面发挥相当大的影响力。他可以通过一种内部决策过程，也可以通过给捐赠者提出建议和指导来使用这些经费。副校长服务于所有的委员会和与之相关的次一级委员会，他是评议会的主席，是一个行政岗位，所以他处于整个现代预算过程的中心。

简而言之，副校长在大学管理中起着多种作用，他处于各种等级的教师和学生以及其他管理人员的顶层，在他的领域他是所有学术政策的最终裁决者，在很多领域他对整个国家的教育计划产生深远影响。

（四）副校长的权力来源

1. 担任多种委员会的主席或成员。根据特许状的规定，副校长是评议会的主席，这只是他在一所大学内部总的作用的一个方面，只是其中的一个政治资源。在每一所大学副校长都担任所有重要的评议会、委员会的主席，并且他在每一个非校务委员会、委员会要么是成员，要么是主席。博伊列（Lord Boyley）勋爵认为“副校长工作最重要的方面就是参加评议会和学术委员会会议”。[①] 但是如果他不担任主席，就不能发挥很大的作用。人们一般认为主席对会议议程的内容、安排等有很大影响。在许多委员会中，形成某些结论、归纳讨论情况、提出行动建议被认为是副校长的职责。而且，如果一个委员会根据下一次会议的某一个报告负责某一项职能，副校长就可以在这两次会议之间代表委员会作出决定。

作为评议会主席，副校长有提名任命评议会成员的权力，要反对副校长的提名人选比较困难。这也是副校长一个重要的权力资源。

2. 处于多种联系的核心。与副校长发生的联系是副校长的另一个非常重要的资源，副校长通常处于沟通的焦点位置。至少有两个方面：一方面是副校长与外部世界的沟通。从历史上来看，副校长在国家这个层次担任诸多要职，如皇家

① Graeme C. Moodie and Rowland Eustace. Power and Authority in British University [M]. McGill-Queen's University Press，1974：133.

委员会、专家委员会、科研委员会等一些委员会的主席，在其他部门也拥有席位。在地方上，他们占据许多公共服务和慈善机构的要职。副校长们无论是在地方还是在国家层次，都与社会精英和名流合作和交往，往往以精英的面貌出现。与这些精英的密切联系和共同分享的价值可能会影响大学发展的方向和形成新的政策。另一方面副校长是大学和 UGC、HEFC 之间联系的官方渠道，也是变得日益重要的副校长和校长委员会中的一个成员。他经常在不同的场合代表大学活动。在内部，副校长是多种委员会的成员，在左右事务发展方向时往往处于特别强势的位置，能使一些建议得到通过变得更容易一些或困难一些。一个副校长在作出正式决定以前，会与人们充分协商。副校长的建议不仅仅是大学所要求的，也是大学所关心的，在这个过程中，副校长对于大学正在发生的每一件事获得的信息越来越多，而且有足够的信息作出停止学校活动的决策。这样副校长就越来越成为一个掌握大学丰富信息的人，居于一个影响大学政策的独特地位。

3. 沟通评议会和校务委员会。作为评议会的主席，副校长被认为是评议会和校务委员会之间的一个重要人物，是两者之间最重要的联系桥梁，这种联系桥梁是副校长影响力的一个主要来源。他被认为是校务委员会中一个评议会的代表、评议会中一个校务委员会的代表，副校长和评议会的联系使得副校长作为学术界的主要代表在校务委员会中有发言权。他也是一个对大学事务的信息知之甚多的人，这样副校长虽然不是校务委员会的主席，但他所处的特殊位置使得他实际上在许多校务委员会会议上分享主席的某些特权。例如，在讨论每个议题时，副校长只要愿意往往都是第一个发言的人。而且在选拔和任命一个副校长时，校务委员会发挥的作用比评议会大。在校务委员会会议上，来自评议会的代表们又不太愿意在外人面前与首席学术官员发生争执。所以副校长作为一个联系人在维持校务委员会和评议会之间的关系方面的作用是非常关键的，使得评议会在大学的管理中可以发挥其统治作用。

4. 在位工作直到退休。副校长被任命后一直工作到退休年龄，这样副校长一旦即位就可能工作 20 年或更长时间。如果副校长年轻，他就有望比更高级的同事工作更长的时间，而随着年龄的增长，他的知识和经验也会增加。这两种加强副校长权力的时间因素可能是有差别的。第一种可以由一个有关威尔士（Welsh）学院院长的故事得到说明。这个院长不同意一个教授担任未来发展科学系的主任，教授与院长之间产生了冲突，最后是教授妥协，因为他的时间有限，必须回到他的研究工作中去。第二点也是最基本的，可以从一个委员会对中部一所大学的管理评论中得到详细说明。这个委员会报告说："副校长可能认为在一段时间或其他时候，学术人员、学生、校务委员会或者其他一般的公众之间会发生冲突。如果一个副校长在面对一个方面的压力时表现脆弱，那么他面对其

他方面的压力时也会脆弱。学术自由的长远利益需要副校长的终身制受到保护而不是损害。”[1]

四、特许状和章程规定的英国大学的决策

决策是权力运行过程和结果的集中体现。大学与大学之间有关决策体制、程序的实际规定各不相同，即使在文字上的规定相同、相似，决策权力在不同主体之间的分配也有较大差异。当两所院校的正式结构看起来非常一致时，实际的决策过程也可能非常不同。除了其他因素以外，这种差异的产生源于不同的个性、不同的传统、不同的文化价值观。特别是副校长和他的高级同僚能对决策过程产生关键性的影响。除了决策的正式程序外，每个组织都存在大量的非程序决策。鉴于此，本书不可能对英国大学决策过程的权力作出准确、细致的探讨，而只能作出描述性的分析。换句话说，只能从英国大学的特许状和章程的规定中看大学的决策。正如杰弗里·沃尔福德（Geoffrey Walford）所说：“在对任何大学的权力和决策进行研究时，调查研究大学的特许状和章程的特点非常重要。”[2]

（一）决策体制

英国的大学都是自治组织，有权拥有自己的财产，决定学生入学，怎样教和教什么，进行什么研究，授予什么学位，任命学术人员。英国大学有广泛的权力管理自己的事务，这些通常是由皇家特许状和枢密院授予的权力。即使有几所大学，如达拉谟、纽卡斯尔是根据国会法案建立的，其权力特征也是一样。通常认为，与许多欧洲国家的中央集权体制相比，甚至与美国的许多私立机构相比，英国大学里长期持有的“皇家特许状”给了它们唯一的私立地位。大学高度自治，还获得了来自外部管理或指导的法律保护。至于特许状有没有能够完全保护大学，我们从前面有关大学自治的讨论中就可以看出来。牛桥被视为“自治”的典型，但“在英国绝对的国会主权的立法背景下，甚至是牛桥大学也不能免除外部干涉”。[3] 况且，国家授予大学正式自治的特许状本身就是政府权威的体现。

这里的特许状包括“特许状和章程”（Charters and Statutes），是在建立一

① Graeme C. Moodie and Rowland Eustace. Power and Authority in British University［M］. McGill－Queen' s University Press，1974：142.

② Geoffrey Walford. Restructuring Universities：politics and power in the management of change［M］. Croom Helm Ltd，1987：25.

③ Alberto Amaral，Glena Jones and Berit Karseth. Governing Higher Education：National Perspectives on Institutional Governance［J］. Kluwer Academic Publishers，2002：188.

所大学时由枢密院立法规定的规则。特许状和章程是有区别的，一般说来，特许状用相当堂皇的语言陈述大学创立的总目标和理念，章程和更详细的条例（Ordinance）、规定（Regulations）会对管理的规定、委员会体制和权力及责任的分配作出界定。具体的差异在下面有关内容和下一章的案例分析中可以看到。特许状至少可分为两种主要的类型：第一种界定院校的目的和权力。例如 1963 年颁发给约克大学的特许状第四条规定："大学应该既是一个教学机构，又是一个考试机构。根据这个特许状和章程的规定，享有下列权力……"特许状列出三页纸的大学权力，包括授予荣誉学位、与其他大学合作的权力、接受学费等。特许状规定大学服从的、有限目的的和总的合法性规定，这种类型的规则是一所大学存在和行为的基础。

第二种类型的规则是有关一所大学内部的决策过程。它规定了行使权力的机构和个人，这种权力是由第一种类型的规则限定的，指明了应该如何做的程序。如果我们可以命名一类"操作性的特许状"的话，不可避免地要在大学内部限定和分配权力。即一种内部的决策体制，个人或者由个人组成的团体（例如委员会）作出决策的权威最终来自于院校的这种管理体制和机制。这种机制将限定高校的权力和它的基本治理结构，包括主要的委员会和学校官员。但是合法性权力和权威对于学术人员来说并不是非常重要的唯一权力和权威类型，因而在约克大学的特许状中，有大约六页纸描述校务委员会的权力和构成，两页纸描述董事会，但是不到两页纸留给两个学术委员会，仅仅一页纸对行政人员作出规定，半页纸说明副校长的权力。有些带有讽刺意味的观察者认为，在约克大学里那些行使权力的人，所行使的权力总量是分配给他们的权力空间相反的那一部分。这种表述表面上看来是自相矛盾的，因为权力这个概念本身是模糊不清的。

具体到 1992 年之前的大学（特许大学）和之后的大学（法定大学），决策权力有很大的差异。

在 1992 年《继续和高等教育法》颁布前建立的大学——特许状大学（The Chartered University），除了少数几个例外，绝大多数大学的管理机制是由章程支持的特许状规定的。授予特许状以及以后要修订特许状或章程都须经过枢密院的同意。这确保了特许状大学在权力和结构方面一定程度的一致性，另外，枢密院在批准任何一所大学的特许状或修改章程之前征求教育和就业部的意见，更加强化了这种一致性程度。

特许状和它的章程的区别在这里更进一步表现出来，如果特许状将表述"学校有一位副校长，是学校的首席学术人员和管理者"，那么章程就会规定谁有权力任命副校长，副校长的主要责任是什么。例如大多数特许状大学的章程中关于副校长的责任一般包括如下规定：

对维持和促进大学的效率和良好秩序向校务委员会负总的责任；

可以决定任何一个学生的休学，也可以开除学校中的任何一个学生，并在下一次会议上向校务委员会报告学生休学或开除学生的情况。

主要委员会的正式权力和组成的细节也会在章程中作出规定，比如校务委员会和评议会。特许状简单地描述主要的权力。一种特许状典型的表述是校务委员会管理整个大学的事务，任命、免职副校长、代理副校长（pro－vice－chancellor)、教授、讲师和其他官员及大学服务人员。应决定大学学生应该缴纳的学费，应履行章程规定的其他职责和权力。这些比较宽泛的、一般的权力表述与章程规定的权力细节形成了鲜明的对比。从几所特许状大学中随机抽取的几个例子表明，在章程中一般规定校务委员会有20～30项特定的权力。

特许状和章程中规定的权力和责任提供了整个决策过程发生和进行的框架。没有意识到这种框架，就会将大学引向权力外的行动，就会使行为的有效性在董事会中受到挑战。

法定大学（Statutory University）是在1992年《继续和高等教育法》颁布后建立的，在相关的国务秘书批准同意的管理条款下，遵照一种共同的方式运作。在所有的法定大学中管理委员会（The Board of Governors）主要有如下职责：

决定院校的使命和教育特色；

有效利用学校资源，保护学校的资产；

批准年度收入和支出预算；

批准、分等、暂停和决定高级职位人员的资格条件和薪水；

规定其他所有人员的薪水和资格条件的框架；

任命外部审计人员。

法定大学中管理条款规定的副校长的职责比特许状大学中特许状和章程规定的职责要详细得多。管理条款一般是这样规定的：

根据管理委员会的职责规定，院校领导（副校长）是院校的首席执行官(Chief Executive)，他的职责是：

就院校的教育特色和使命向管理委员会提出建议，执行管理委员会的决定；

负责院校的组织、管理、指导工作，领导院校的所有成员；

在管理委员会规定的框架内批准、分配、评价、暂停、取消院校办事人员（而不是高级职位人员）的薪水和资格条件；

经与学术委员会（Academic Board）协商后，决定院校的学术活动和其他活动；

准备年度收支预算，在管理委员会批准的预算范围内对学校预算和资源进行

管理；

维护学校纪律，按照规定和程序对有纪律问题的学生进行休学、开除处理，执行因学术原因开除学生的决定。

法定大学的副校长有权力开除一个犯纪律错误的学生，而在特许状大学，这个权力被保留在校务委员会，这样在一些学校开除学生的权力被赋予了某一个官员，而在另一些学校这个权力在委员会。

另外一个有趣的对比是在学术事务方面。在绝大多数特许状大学，由于校务委员会与评议会的制衡，学术事务是评议会的责任；而在法定大学，副校长在与学术委员会协商后负责决定学校的学术活动，并决定其他活动。

可以看出，在特许状学校和法定学校管理部门都对学术事务负有最终的责任。但是在这个层次以下，特许状大学的详细责任在委员会（评议会），而法定大学在副校长身上。在法定大学里，学术委员会（现在很多大学都称为“评议会”，增加了其复杂性）的作用本质上是顾问性质的，因为它的限定权力受制于管理实体的整体责任和院校领导的责任。

当考虑委员会在决策中发挥的作用时，这些例子说明了理解管理者的作用及其与委员会关系的重要性。特许状大学的特许状和章程规定副校长应该由任命产生，另外由校务委员会提名、任命其他一些学校官员（如财政长官、院长等）。即使一些特许状大学的章程会对其他管理者的职责作出规定，但在大多数情况下管理者的职责由有权力任命他的委员会来决定（例如，一所大学的章程规定，注册主任应该是董事会、校务委员会、评议会和其他任何委员会的秘书）。

关于管理者和委员会之间的关系重要的一点是，最终所有的管理者都对一个委员会负责。因而副校长要为学校的秩序、效率和总体管理对校务委员会或者管理委员会负责，下一级的管理者对副校长负有责任。但是需要对各种权威实体的职责领域加以说明，如学术事务由评议会或者学术委员会负责，校务委员会负责财务或不动产管理。

由此可见，决策的框架由特许状和章程或者大学管理的条文作出规定。这些条文规定了院校的目标，以及根据委员会、管理者及各自的权力实施这些目标的基本治理结构。委员会和管理者之间的关系将会随着大学的变化而变化，将会受到大学特许状、章程或者管理条文所规定的正式权力的制约。

（二）决策实践过程

斯蒂芬森（Paddy Stephenson）列举了英国大学不同的决策类型，有助于我

们说明其决策实践。[1] 一所高校所作的决策可列举如下：

决定引入一种新的给学系分配资源的方法；

决定解雇一个有重大失误的职员（非学术人员）；

决定提高伙食价格；

决定引入一学期的模块课程结构；

决定增加停车场的收费，以补贴维持停车场的全部成本；

决定更改留学生的邮件投递员；

决定建立一个质量评估和审计单位。

尽管大学，特别是特许状大学授予委员会许多正式的决策权力，但实际上委员会不能、也没有提供一种在现代高等院校有效作出决策的方式。委员会根据向上一级报告的时间表来安排会议。委员会也涉及大量的成员，因而也存在减少会议数量的压力。

上面列举了院校所需作出的各种决策，实际上不同的院校作出决策的方式都不一样，决策方式因特许状和章程以及管理条文的规定、文化和涉及的决策人物的个性等等的不同而不同，每所学校都会采取自己独特的办法。例如，开除一个犯有重大错误的非学术人员，根据良好的人事工作实践需要迅速作出决策。在特许状大学，开除一个成员的权力通常被授予了校务委员会。因为要迅速决策，所以很明显等下一次预定的校务委员会会议来决策肯定不现实。所以校务委员会的通行做法是委托一位官员、例如注册主任作为代表来行使解雇的权力，被委托的官员为行使这种权力而对校务委员会负责。在法定大学，解雇一个人的权力被特别赋予副校长，副校长会为这种权力的行使向管理部门（governing body）负责。

提高伙食价格的决策显示了另外一种方法。这由伙食管理人员根据市场变化、季节性价格等因素进行决策。作出这样一个决策要等到下一次相关委员会的预定会议来进行讨论完全是不现实的。从良好的管理实际和与消费者的关系来看，很可能饮食管理人员会形成一种根据消费者提出的改革建议进行反馈的机制，它可能采取一种用户委员会的形式——这是在决策过程中委员会作用另一种变化。

改变大学的留学生邮件投递员的决策是另一种直接的管理决策。两个主要应该考虑的问题是服务的成本及其效率。然而这也是一种影响学系的工作效率和诸如招收留学生这样一些中心功能效果发挥的决策。作出这个决策的人要有一条直接的管理线，很可能是通过这条管理线向财政委员会或同等机构负责，这主要是

---

[1] David Warner and David Palfreyman. Higher Education Management: The Key Elements [M]. The Society for Research into Higher Education &Open University Press, 1996: 83—85.

考虑到决策实施的成本，考虑到服务的效率，同时也要对相关的委员会负责。

高等院校作出基本的学术活动决策时还有另外一些不同的考虑。有关引进新的资源分配方法的决策、引入学期制和模块课程结构的决策、建立质量评估和审计单位的决策都会影响整个学术团体活动。每一个议题可能都会引起争论，最后的决策将可能是一个在学者社团内长期反复争论的过程，通过工作部门（Working Parities）与系、学部、学院反复协商、等等。因而大多数院校考虑这些议题时都会采用正式的委员会结构，希望通过委员会这种形式确保相关人员能够参与。

停车场收费的决策可能会介于上述两种决策之间。在某种程度上，它应该是一种直接的管理决策。停车场不是一个与师生学术活动直接相关的设施，通过简单的计算就可以得出停车场的成本和维持停车场的费用。然而决策过程中，停车场收费是一个高度敏感和富有争议问题。需求总是超出了供给，地方委员会通过拒绝允许修建更多的停车场，不鼓励小汽车的使用。使用公共交通的师生员工对小汽车使用者享受的隐性福利表示不满，他们没有交会费或者交的钱远远低于实际的成本；而联盟则认为免费停车是员工服务条件的一部分，所以应该通过协调解决。这种决策很可能要通过用户委员会、员工委员会和不动产委员会等诸如此类的组织广泛地进行协商、讨论。由于它的富有争议的性质，大多数院校不会采用外部的正规委员会结构。

在所有这些例子中，委员会都扮演了重要角色。变成了一种个人必须对他们的行为负责的正规实体。

（三）决策的非正式程序与权力监督

上述这些例子涉及决策的两个其他方面。第一就是加强正式决策过程的非正式程序，第二就是委员会和行政人员提供的适当检查和平衡方式。

非正式程序在近年来变得日益突出，这其中的原因是多种多样的，包括高等院校事务的日益复杂化，由外部施加的时间表和事件底线的压力，这往往与委员会的时间表和个人的时间安排不相一致。在进行决策以前，非正式程序大量用于协商、获得信息、反馈等方面。委员会是一个重要的信息发布者和交换者，但是从决策的性质来看，委员会的成员构成没有适当的平衡，以确保重要的或者富有争议性的决策得到妥善处理。因而非正式程序是一种重要的有助于使困难决策得到各方广泛支持、满意的方式。

另外，决策越来越倾向于通过一种非正式程序作出。也许这种做法最重要的一个证明就是副校长管理团队的发展。这种管理团队在不同的大学有不同的名称（例如，高级管理团队、副校长顾问委员会、星期一上午会议）。最典型的副校长

管理团队包括副校长和大学的中层管理人员（一般有代理副校长、注册主任、财务主任或同等人员），通常召开6～10个人的会议。在一年的大部分时间里，一般每周开会一次，协商高校的有关事务。这种事务有可能是学校的短期事务，也可能是长期的战略事务。管理团队的成员最好包括大多数重要的委员会的主席（除了那些由校务委员会或者管理委员会中的外来人员担任的主席以外），他们会确保管理团队提出的政策建议随后会得到正式机构的批准同意。

副校长的管理团队从界定来看不是一个正式的委员会，在大学的特许状、章程或者管理条款中没有提到过这样一个委员会，结果是在大多数情况下这个委员会没有正规的报告机制，也没有特别的责任规定。在这种情况下，对副校长管理团队的法定地位只能作如下解释：副校长是负有法定责任的，这种责任在大学的特许状、章程和管理条款中有明文规定。副校长就这些责任行为向校务委员会或者管理委员会负责。在履行这些职责时，副校长们发现获得高级管理团队的支持和建议是非常有帮助的。因而，在大多数情况下，管理团队不是一个委员会，也没有正式的权力。它们的存在就是为了支持副校长履行其职责。这种职责关系只存在于副校长与大学的管理实体之间，副校长对这些管理实体负责。

随着非正式程序重要性的增加，这种模糊不清的界定产生了第二个问题。例如，在决策过程中有效的监督和平衡的需要。关于监督和平衡的基本规定已经郑重地写入了特许状、章程和管理条款中。例如，在所有大学里一定有一个外来人员占据大多数的管理实体（牛津、剑桥除外，这两所大学没有外来人员参与）。这意味着在理论上真正作出重要决策的权力（例如任命一个高级人员，做预算，学校战略决策）不在高校院校人员的手中，而在一组与所作出的决策没有利益关系的人员手中。

另一个有意义的监督在于委员会体制本身的存在。任何一所大学都被迫在法律规定的权力结构范围内行事，这些规定已经写在大学特许状、章程和管理条款中，但越来越多的决策机构倾向于在规定的正规体制外作出决定。这意味着所有的决策在某种程度上都必须报告给一个实体，并由这个实体同意。在大学管理体制规定下这些实体有作出决定的正式权力。作出要理解一所大学的决策程序，最重要的一点是要了解作出一个特定决策的正式权威在哪里。

最后，外来官员的作用，尤其是校务委员会主席或管理委员会主席的作用在监督和平衡时需要进行考量。有时大学聘请由外来官员担任一些管理实体的主席，在大多数院校中是一些关键的委员会的主席，如财务委员会和不动产委员会。作为非首席执行官（non－executive directors），外来官员的部分作用在于确保事件的目标能以一种有效的方式实现。管理实体主席（非执行 non－executive）与副校长（执行 executive）之间的关系就显得非常重要了，很可能对作为

院校管理制衡的管理实体的行为产生强烈影响。

所以，监督和平衡通过管理的机制、在委员会中有来自不同团体的代表、委员会体制作为决策合法化的角色、外来官员和管理实体中外来成员的作用来实现。这些监督和平衡是与外部法律强加的监督和平衡相联系的（例如，需要任命一个“审计官”审查大学对公共资金的使用情况），但必须维护大学实现其目标而又确保大学的权力不会被误用。但经验证明，这种监督和平衡不会总是有效地发挥作用，一般说来有必要更好地理解决策过程中不同要素之间的关系以及存在于这个过程中的监督和平衡。

五、20世纪八九十年代以来英国大学内部权力的变革

第三章对英国大学自治权现状和特点进行过探讨，这种自治权是将大学视为组织时其与外部的权力关系，这里讨论的大学权力是侧重于大学组织内部的权力关系。

（一）背景

第一，面临着从精英教育向大众化教育转变的压力，管理的任务、管理的工作量与以前相比大大不同。如1966年伯明翰大学只有6200个学生，而到了1997年它有19600名学生。从整个英国来看，1966年英格兰和苏格兰只有45所大学、18500名学生，1997年有98所大学、1408000名学生。在罗宾斯报告以前，18岁人口的入学率不到8%，但是到1995年这个数字已经上升到30%。英国政府和大学都有信心将入学率提高到50%，英国教育已经从精英教育转向大众化教育。这样无论是在院校的层次还是在国家层次，管理的任务都发生了很大的变化。在国家层次，无论怎样UGC都已经不可能管理现在这么大规模的大学系统了；而在院校层次，师生比降低了50%，学生数量翻倍而教学场所并未增大，委员会结构在这种重压下已经变形，院校管理和治理的方式都必须进行变革，因为大学已经变成以前的两倍、三倍甚至四倍大。

第二，对高等教育提出了更加职业化和技能化的要求。这增强了大学的教学职能，学术人员传授的课程必须少一些自由主义而多一些职业主义，以满足学生的需要，改善英国的经济状况。大学越贴近市场，越容易受到外部的控制，而大学内部的学术人员的权力则相应受到削弱。

第三，大学面临着资助的难题。在20世纪30年代，公共资金不到大学总收入的1/3，但是到了70年代这个比例已经上升到将近90%。高等教育大众化需要大量的资金，政府要求大学“高效达成”，在过去的十年生均获得的公共资金

下降了37%。那些能够融资、创收的人的权力越来越大。

第四，提高入学率而又要控制成本——这已经产生了有关质量标准的问题，而且国家已经对大学自治提出了挑战。自1993年以来，一直进行教学质量评估，最近是由QAA主持的。自1986年以来，RAE已经有选择性地分配科研资金。

第五，当大学拼命增加收入的时候，“企业化”进程横扫整个大学部门。大学已经变得商业化、市场化，通过远距离输出教育，在整个高等教育产业中进行竞争。有的出售可以赚钱的东西，许多大学发动校友捐款，建立科学园或者技术革新中心，积极寻求商业资源、慈善捐款、科研拨款和咨询费。有的大学还争取非HEFCE资助的学生，这些学生需要为他们所接受的教育成本付全额学费。

这些压力使得大学的改革持续不断。所有的大学必须在变革的环境中找准自己的位置，重新在教师、行政人员和委员会之间分配权力，在学校和院系之间分配权力，进行大学权力的变革。

（二）大学权力变革

作为对外部环境和变革的反应，大学内部的组织结构和权力结构发生了较大的变化。这种变化可分为两个方面：一是权力从个别人员和学术人员手中向整个系统或院校转移，导致一种新的决策结构。第二是没有学术背景的管理者权力在增长。从权力关系的要素来看，这种变化涉及副校长、各种管理委员会、管理人员、学术人员和基层单位等。副校长权力的变化在上面已经谈过，这里只探讨其他几个方面大学权力的变化，尤其是学术人员权力和管理人员权力的此消彼长。

1. 学术人员权力大幅下降

英国大学学术人员权力的转移处于不断反复之中。在19世纪，由于地方名流、财产捐助人等在学校创立时期发挥了巨大作用，所以学校权力主要集中在这些人手中。在20世纪，随着私人资助的减少，校务委员会的权力有所下降，精英的学院式体制逐渐让位于20世纪60年代的民主式大学体制，国家资助增加了但国家并不对大学进行控制。“20世纪大学体制历史的主题是政治权力向学术人员的转移”[①]，学术人员自由地组织他们自己的事务，很少受到国家或校务委员会干扰。但到了20世纪八九十年代，市场导向、质量保证、科研政策和人事政策等的变化致使权力再一次从学术人员手中转移。斯科特（Scott）认为，大学管理的专业主义越来越强，这种专业性通过“大学管理会议”和更多的专业化组织反映出来。多科技术学院和大学之间的一个重要差别是，多科技术学院的

① John Dearlove. A Continuing Role for Academics：The Governance of UK Universities in the Post—Dearing Era [J]. Higher Education Quarterly，0951—5224 Volume 56，No. 3，July 2002：257—275.

代理校长认为他们自己已经离开了学术岗位而永久担负管理的责任，而大学的代理校长认为他们自己还是学术人员，只是临时从事管理工作。而对于个别学术人员来说，他们越来越没有学术自由和学术权力。在上述政策背景下，他们感觉自己成了法人化企业的一部分。亨克尔（Heinkel）研究发现，这不仅是因为管理主义的压迫所致，而且是新的寻求资源的条件和质量排名使他们更加依赖于大学的支持。“学术人员在形成学校政策方面的作用在某种程度上减少了。他们对大学管理的影响已经下降，那是不幸的，教授再也不像以前那样轻轻地敲副校长的门。”①

基层单位中教授地位的变化也体现了学术人员权力的衰弱。系领导不得不更加努力地工作，因为系的规模比以前更大了。在一些以实验为基础的学科中，更加强调团队研究，教授是团队的领导，其作用应该有所增强。但事实上不是这样，因为现在将科学发展看成了政治发展。教授比过去是越来越自治了，但要提请注意的是，过去有一个系只有一个教授的传统，他就是系的领导。但是现在有多得多的教授，你只是你那个研究团队的领导。随着评议会作用的下降，教授所起的作用也随之下降。

2. 管理人员权力大大上升

与学术人员权力下降相对的就是管理人员权力大大增强。近二十年来，大众化高等教育已经使学术人员对学生入学的控制力下降。正在上升的职业主义的趋势已经将技能教学渗入课程，这与许多学术人员的愿望不一致。以研究为定向的学术人员还是可以自由地从事研究，但是 RAE 已经导致对大学管理中有关学术部门事务的干涉，对科研资金的需求迫使学术人员转移其研究方向，以便能够与研究委员会的使命相吻合。

RAE 和 TQA 对大学的影响起到了一个背景的作用。在财政紧张的情况下，RAE 成功带来了额外的拨款，这不但导致了来自有关学术部门对大学管理的干涉主义，而且强化了大学内部科研项目、研究方向、教职员工的聘任和解聘的管理。在责任和财政束缚的要求下，大学不管是由治理机构、副校长或别的大学官员领导，都注定要采取管理主义和干涉主义色彩更加浓厚的方式。

由此可见，资源的压力、对外部关系的依赖需要专业的行政人员发挥更大的作用，他们比教授更能从政府部门、工商企业、海外市场获得学术研究所需的资源，他们的权力也随之增大。加上管理工作量大大增加，再也不可能由教授和学术人员来进行复杂的大学管理，组织管理的科层化、管理人员的专业化越来越突

① Maurice Kogan and Stephen Hanney. Reforming Higher Education [M]. London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000: 198.

出，不可避免地导致管理权力从学术人员手中向行政人员手中转移。

3. 形成集权、分权并存的权力分配格局

自从 1966 年以来，关于大学分权或集权的争论非常大。在 20 世纪 70 年代早期，洛克伍德（Lockwood）和菲尔登（Fielden）认为大学的决策权应该尽可能分散到执行层，以减轻大学的负担。他们认为许多学校正在进行实质性的变革，将预算的责任分散到学部或学系。到 20 世纪 80 年代中期，这种分权的做法越来越流行。这种分权的做法被认为具有很多优点：

第一个优点是个别单位对其所作所为负有的责任越多，它们就越有可能承担责任。

第二个优点是随着财政状况的恶化，系（学部、学系组团）筹集外部资金增多，整块的拨款包括员工的薪水，以及其他学术人员的成本，都分到学术单位。这意味着分权单位能够比集权单位更好地进行管理，能想方设法降低员工的成本。这一条主要是考虑财政控制和财务分权的责任。

第三个优点是从大学的中心来说，分权意味着将那些本属于微观管理层的最困难的任务从首席执行官或其高级官员那里释放出来，当大学或副校长处于困境时，院系可以分担大学的困难。

如果说过去 30 年分权已经成为大学组织发展中一个占据主要地位的主题，那么与此相矛盾的是，大学作为管理和治理的中心地位也得到了加强。贾勒特报告指定副校长是“首席执行官”，但是 1992 年前的大学没有几所试图对内部结构马上进行改革以适应副校长的这一角色。实际上他们经常遭到拒绝，而且被评议会否决。1992 年立法成立的大学已经改变了大学中权力的平衡，给 1992 年前的大学提供了一种副校长的权力模式，至少这种权力模式是受到政府欢迎的。在这些新大学结构中，院长（director）不需要得到一致同意就可以作出不受欢迎的决策，仅仅需要他的管理委员会的支持，他有真正的决策权力，而不只是对院校施加影响。这是一种在所有层次上个人性质而非集体性质的决策。委员会只是获得一致意见的机制而不是有法定决策权力的机构的集合。

在资源稀缺的时候，危机管理培育了集权主义，学术人员很少被鼓励参加制定院校的目标，以至于在学术人员和校长之间关于怎样解决问题产生严重的分歧。对这种危机管理培育集权主义的最好注解是伯顿·克拉克对创业型大学组织特征的研究。面对资源短缺的危机，传统学院式管理、决策方式导致大学反应缓慢，不能适应组织转型的需要。“传统的大学基层结构甚至更加成为反应的可能性的压制因素。如果校部的领导停留在传统的形式，就处于软弱的状态。复杂的学院式权力结构导致缓慢的决策：50～100 人和更多人的校部委员会具有研究、

推迟和否决的权力。校评议会比行政更加成为一个瓶颈。"[①] 为此，在克拉克看来，以变革为导向的大学需要创建一个强有力的指挥中心，必须包含中枢管理集体和学系的学术人员，以便将学院式权威和管理权威混合在一起。给中层的院长赋予关键的作用非常重要，因为他们正处在超越管理者和学术人员之间文化分裂的最好位置上。[②] 这种集权的方式被称为"集中的分权"。

当这样一个传统被转化到1992年立法建立的大学中的时候，它对外部权威，尤其是白厅怎样看待大学系统产生了深远的影响。当院长成了副校长以后，他们的副院长成了代理副校长。他们仅有部分时间处理大学事务，没有执行的权力，注册主任同样也没有1992年前大学同僚的职业资格、地位。很明显这是一个自上而下的组织结构。但在新大学多校园的困难情况下，没有以研究为基础的文化，它很可能是一种更有效（虽然较少受到赞同）的高等院校管理方式。

Mcnay进一步对这种权力的变革从文化的角度进行了有趣的分析，并指出了新、旧大学的不同变化方向。他将大学权力变革运动分为四种组织文化形式：学院式、科层式、法人式、企业式。学院式是免受外部控制，学术人员自治；科层式是因程序和标准而进行管理；法人式是指权力通过一种执行的权威发挥作用，这种权威角色是由管理者和专业人员分享的；企业式是顾客至上，强调决策时要贴近消费者。Mcnay认为四种文化会在一所院校中共存，在差异中求得平衡。另外他指出，1992年以前的大学在结构和文化上由学院式向科层式、法人式转变，而1992年以后的大学正在由科层式转向法人式，两种类型的院校都含有企业式的元素。这种趋势在1990年以来变得更加明显。下表揭示了不同的文化模式与大学内部治理不同特征之间的相互关系[③]。

4. 新管理主义模式的出现

学术人员和非学术人员的权力关系变化、新的权力分配格局的形成其实体现了大学管理理念的变化，最后归结为英国大学管理模式的改革，我们可以称之为"新管理主义"管理模式。

新管理主义包括三个松散连接而又交叉的结构要素。首先它是作为一种一般的策略变革的描述，它的建立和传播是为了说服别人接受某种关于既有大学管理

---

① ［美］伯顿·克拉克．建立创业型大学：组织上转型的途径［M］．王承绪，译．北京：人民教育出版社，2003：161.

② John Dearlove. A Continuing Role for Academics：The Governance of UK Universities in the Post－Dearing Era ［J］. Higher Education Quarterly，0951 － 5224 Volume 56，No. 3，July 2002：257—275.

③ McNay，I. （1995）'From Collegial Academy to Corporate Enterprise：The Changing Cultures of Universities'. In：Schuller，T. （ed）. （1995）The Changing University Buckingham：SRHE/Open University Press.

的理解和行为。第二，作为突然出现的新生事物，它给行政机制和管理过程提供了独特的机制和管理程序，通过这种机制这种改革理论将得到认可。第三，作为一种实践控制技术，策略变革和管理手段可以潜在地转变成为可行的实践、技巧和策略。新管理主义为英国高校创立了一种供选择的管理和行政命令的模式。①

表 5-3　四种文化模式的内部治理特征

因素	学院式	科层式	法人式	企业式
政策限定	松	松	紧	紧
执行控制	松	紧	紧	松
占优势单位	系、个人	学院、委员会	院校、高级管理团队	分支单位、项目团队
决策场所	非正式的小组、网络	委员会和管理人员介绍	工作团体和高级管理团队	项目团队
管理和领导方式	协调一致和参与	正式的、理性的和代表	政治的、战术的	委托和分布式领导
管理者的角色：为谁服务	大众	委员会	总执行官	客户和股东

作为一种策略变革，新管理主义主要以市场或准市场为基础，作为解决官僚统治或行业垄断的方法，打破了专业的生产者垄断力量和组织垄断的固有的机构惯性特点。在中观的组织模式和实践中，新管理主义要求许多结构设计和操作系统方面的变革，使完全的官僚统治解体为传播网中的购买者和提供者。在合同的基础上进行服务买卖，通过这种体制使单个个体的工作效率和效益得到评估和检测。在内部操作系统中最大的改变是将更多的重点放在工作目标的设定和对预定的工作效率和策略效益产出的管理上。"公共部门免费午餐的平静日子已经过去了，一个新的公平而又严格的资源管理制度可能随着行业垄断的解体而到来。不负责任的行业利益集团的操作自主权和政治权力将会受到限制而最终被改革过的机构形式和工作监控系统所破坏。"②

在这种新管理主义从组织策略到实践操作的变革下，英国大学开始了强调效率、评估、管理技术的变革。

1984 年，UGC 向政府建议，"每一所大学应该检查自己的管理机制，以确

① Alberto Amaral, Glena Jones and Berit Karseth. Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance [J]. Kluwer Academic Publishers, 2002: 164—165.

② Alberto Amaral, Glena Jones and Berit Karseth. Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance [J]. Kluwer Academic Publishers, 2002: 167.

保它的决策过程是有效的"。在同一年，副校长和校长委员会成立了一个指导委员会，由贾勒特任主席，"以促进和协调有关大学一系列管理的效能研究"，并报告和提出建议。

贾勒特委员会向传统的双元制大学治理、过去二十年大学体制的发展趋势提出了挑战，这种趋势就是学术治理的民主化，并且缩减外来人员和校务委员会的权力。这个委员会认为大学应该是"法人"组织，需要制定学术战略和财政规划。它建议外来人员应更多地参与大学管理；校务委员会应该负起治理院校的责任，副校长应该作为"首席执行官"。在接下来的调查中，UGC 发现贾勒特报告的许多建议正在得到广泛的执行。

在 20 世纪 80 年代，同样存在有关公共高等教育管理的问题。在 1984 年，教育和科学国务秘书要求全国公共高等教育咨询委员会考虑和建立公共高等教育优质管理实践指南。全国公共高等教育咨询委员会认为，院校需要从过细的地方权威控制中得到更大自由，它也与贾勒特一样对学术人员卷入院校治理感到不安。

1988 年教育改革法将多科技术学院从地方政府的控制中解放出来，实现了院校治理的彻底改革。多科技术学院的所有权从地方当局转变成高等教育法人，成为管理委员会的一员。管理委员会中应至少有一半是独立成员，即他们不是院校的学生、雇员或者地方政府选举的成员，但是要有工业、商业或者职业实践背景。首席执行官拥有相当大的与院校管理有关的权力，学术委员会在所有事务方面是管理委员会的下属委员会，在某些方面受首席执行官指挥。

在 1992 年，《继续和高等教育法》取消了双重制，使多科技术学院成为新的和现代的大学，但是它们的基本治理方式并未脱离 1988 年教育法的规定。

如果说大学管理的变革是 20 世纪 80 年代的主题，则大学治理事务是 20 世纪 90 年代的主题。迪亚林报告在大学治理方面起着关键作用。在迪亚林报告看来，旧大学的校务委员会应该缩减规模，以便与新大学的规模相一致。治理团体作为大学的最终决策团体，应该与所有政策、指导和评论发生关系，应该制定行为指标评价大学的效率，就它们的评论发表年度报告；没有照此执行的应该扣减公共资金。

但这种做法也引起了争议。沙托克认为，迪亚林关于大学治理的观点不合适地吸取了商业界的做法，没能很好理解传统的双元制大学治理方式。

虽然对这种新管理主义的模式还有争议，但总的说来，当前的变革趋势是已经将管理和治理放在了一个重要的位置上。在当前英国大学面临着管理任务增大、财务运行紧张、大学之间竞争加剧的复杂、多变的环境，越来越强调管理的专业化、高效率，学术人员越来越受到冷落，管理人员日益受到重视是客观存在的现象，但与欧洲大陆和美国的大学相比，英国大学仍然是学术权力与行政权力均衡发展的典范。

第六章　阿斯顿大学的权力

阿斯顿大学是英国一所普通的科技大学，直到 1966 年才获得特许状。虽然阿斯顿大学在 20 世纪 80 年代早期无论从历史、学校特征还是需要应对的财政困难的程度来看还不是一所有代表性的大学，但作者仍然选择其作为英国大学权力的案例。之所以要这样做，主要是基于以下两个方面的考虑：阿斯顿大学在 1981 年遭受了严重的财务危机，虽然这种危机在当时英国所有大学中不是最严重的，但学校的管理经受了严峻考验和重大变革，在学校的危机管理过程中，学校与外部的权力关系在不断调适，内部各权力主体进行了激烈斗争，因此，通过对阿斯顿大学的分析可以认识大学权力关系的动态变化。另外一个方面，阿斯顿大学在英国是一所办学水平中等偏上的大学，也就是说是一所比较大众化的大学，对大部分大学来说，尤其是我国大学来说也许更具有普适性，而不像英国牛津、剑桥等世界顶尖大学，一般大学很难拿来借鉴。从阿斯顿大学的特许状和章程中可以梳理出大学的静态权力结构。“对这个问题无论怎么看，但是（阿斯顿大学）所面临的问题、所描绘的管理结构和方式可以用来说明更多带有普遍性的问题”。[1] 也可能是因为这些原因，沃尔福德写了一本专著，以《重构大学：管理变革中的政治和权力》为名，对阿斯顿大学的历史、重建、改革及未来进行了全面研究；其后不久，亨利（Henry）在探讨澳、加、英三国的大学管理改革的专著中，也选取阿斯顿大学作为案例进行分析。本章介绍英国阿斯顿大学的权力，既包括外部权力，也包括内部权力。外部权力的重点是 20 世纪 80 年代以

① Henry D. R. MIiller. The Management of Change in Universities——Universities, State and Economy in Australia, Canada and the United kingdom [M] . Published by SRHE and Open University Press. 1995: 125.

来，阿斯顿大学面临着政府经费削减引发的危机，如何处理与UGC的关系以及内部的管理改革过程。内部权力主要依据阿斯顿大学的特许状、章程和条例，对学校管理人员、机构的权力分配进行介绍和分析。

一、阿斯顿大学的发展简史

阿斯顿大学于1966年4月22日获得作为一所独立大学的特许状，但它的历史可以追溯到19世纪，前身是19世纪30年代就已经在伯明翰成立的机械学院，正式成立于1895年，学院的创建者是肯里克（G H Kenrick），现在学校以他的名字命名了一个讲堂。1891年学校开始面向公众进行技术教育。后来这个学院在1895年演变成伯明翰市政技术学院，并开设了下午班，有化学班、物理班、冶金班和电气工程班。

20世纪上半叶学院急剧扩张。1911年开设了商业班，到1916年成立了独立的商学院。第一次世界大战使学生数量的增长减缓，但第一次世界大战结束后对技术教育的大量需求，给学院的发展带来契机。1927年伯明翰市政技术学院改成伯明翰中心技术学院，6年后，城市委员会同意商学院和艺术与工艺学院合并组成新的技术学院，并搬到格林（Gosta Green），就是现在该大学的主校园。1947年成立了工业管理系，这是所有技术学院中建立的第一个这样的系，学院有9800名学生。1951年技术学院重新被命名为伯明翰科技学院。

对于学院来说，1956年是关键的一年，它被确定为首批8所高级技术学院（CAT）之一，在成为CAT的10年中，学院的地位和性质发生了显著变化。与CAT的其他成员一样，学院开始迅速取消那些非高级工作（non－advanced work），也逐渐取消了所有层次（不论是高级还是非高级的）的业余工作（part－time work）。在1956年，学院有将近8000名学生，大约90%是业余制学生。10年以后只有3000名学生，大约70%是全日制学生。

当罗宾斯报告建议给予CAT大学地位的时候，这所CAT正处于转型之中，它有将近2000名业余制学生，仅仅有314名全日制学生、996名三明治学生。4年以后该校获得了特许状，有830名全日制学生、1256名三明治学生，仅有727名业余制学生，其中7%是女生。技术学院带有大量CAT的组织特征，例如，教师的教学时数大大高于大学的教师。管理趋向于严重的科层制，学院领导更像一个独裁者，决策权集中于院长。在1962年取得直接拨款院校地位以前，学院的管理队伍比较精简，大量的管理工作由地方教育当局（LEA）的教育官员来做。在这种情况下，权力集中于院长，院长是很少几个与地方教育当局联系的人员之一。甚至在获得直接拨款地位以后，管理队伍还是比较小，管理的中心主要

集中在院长办公室。

现在的阿斯顿大学约有 9425 名学生，分别来自 110 个国家。根据英国《卫报》（1999 年 4 月 13 日，Cliff Pettifor）的报道，阿斯顿大学被评为英国最受雇主欢迎的 18 所大学之一，在 2002 年英国大学综合排名中名列第 36 位，在 2008 年《泰晤士报》公布的 113 所英国大学中排名第 15，在英国是一所比较优秀的大学。

在教学方面，高等教育统计署（Higher Education Statistics Agency，简称 HESA）2003 年的资料显示，超过 70%的学生在质量保证署的学位评估中被评为“优异”，在满分 24 分中得分达到 22 分或更高，主要包括商业和与管理有关的学位（阿斯顿商学院）、生物科学、法语、德语、欧洲研究、验光、药剂学和心理学。学生的退学率低，仅有 7%，而全国的平均退学率是 15%。获得第一、第二级学位的学生比例达 67%，在全英排在第 9 位。

在科研方面，5 个学科中的 4 个在 2001 年的 RAE 评估中达到第五等级，分别是商业和管理、综合工程、语言（法语、德语）和欧洲研究、政治、光学和心理学为五等，药剂学和生物学为 3A 等级。阿斯顿的研究声望排在全英所有大学的前 20%，超过 85%的学术人员从事的研究活动被认为达到国际杰出水平。

二、20 世纪 80 年代以来阿斯顿大学的管理变革

阿斯顿大学是 UGC 在 1981 年选定的遭受重大变革的高校之一，学校丧失了三分之一的资助和五分之一的学生。受财政的严重影响，阿斯顿大学发生了相当大的变化。

（一）经费削减后管理部门所采取的紧急对策

1980 年 7 月克劳福德（Crawford）教授就任第三任副校长。此时的阿斯顿大学与其他大学一样面临着经费大幅削减的考验。新校长上任的头几个月，为了应对经费的急剧减少采取了一系列的重要举措。

1. 成立预算调整咨询组（Advisory Group on Budget Adjustment）

这个小组于 1981 年 1 月建立，小组由副校长任组长，成员有首席代理副校长（Senior Pro－Vice－Chancellor）、学部主任和三个管理官员，包括财务官员。虽然财务最终是由校务委员会而不是评议会负责，但是这个小组中没有非学术型的校务委员会成员。委员会是一个小型的、中央集权的、掌握丰富信息的机构，能够分析环境，作出决策，给评议会和校务委员会提出权威性的建议，如负责向副校长就有关可能需要削减的课程提出建议。值得注意的是这个小组吸纳管理官

员作为小组的平等成员，小组成员与学术计划委员会的很多成员是交叉的，在大学的财务管理中发挥着重要作用。

2. 开展以副校长为中心的“信息收集行动”

信息收集可分为两个阶段，1980 年 11 月前是第一阶段。学校给所有学术人员发放了一份长的调查问卷，要求完成问卷后直接秘密地返回给副校长。问卷分两种类型，第一类是有关个人在教学、科研和管理中的事实性问题，学校期望所有被调查者都回答这些问题。第二类是征求被调查者对院系和大学未来发展的意见和建议，如院系在全国同行中处于什么地位，院系的优势和弱点等。学校通过问卷调查，一方面在所有的学术人员和大学管理中营造了一种民主的气氛，另一方面副校长也通过问卷和各种会议从学术人员那里得到更多的信息，为学校决策作参考。

1981 年 1 月后是第二阶段，学校开始出台修订过的学术计划。为了完成这个任务，学校成立了 35 个“特别工作组”（Task Force），每个系有一个，有几个在其他的特殊领域。这些小组的成立是为了获取未来发展的信息，重点是听取初级学术人员的意见和建议。特别工作组由一个经选举产生的初级人员当组长，一般会包括几个高级学术人员。这些特别工作组将讨论教学、科研、学生入学和教职员工招聘、资源筹措等很多问题。他们很可能最终对系的学术计划的形成产生了影响，这使得每一个人都会日益意识到未来发展的严重问题。

在这个阶段，学校采取广泛的人员参与、协商的方式，与中央集权的咨询小组和委员会形成了一定的紧张关系。例如在第一、第二阶段提出的建议与潜在的独裁和中央集权形成了对比。正如克劳福德所说：“修订学术计划是每一个人的事情。虽然民主的程序会降低修订效率，但是它很可能比独裁的或中央集权的方式更有效，以因为集权方式提出来的动议不能不被那些支持自己结果的人所接受。”[①]

在这种公开的收集信息的程序进行的同时，由管理人员代表副校长进行的秘密信息收集也在进行之中。在 UGC 最后公布经费削减结果之前，学校并不完全清楚 UGC 对各所大学资源有差别分配的指标是什么，或者说哪些指标重要一些。学校认为，在教学方面可能会视课程中接受 A 级水平学生多少和学生教学小组的大小、学生的退学率和最终的学位等级为重要的指标。在科研方面出版物的数量和种类是吸引外部资助的通用指标，特别是吸引科研委员会的资助时。所以副校长事先能准备这些数据和信息是非常重要的。阿斯顿大学在这个方面的工作已

① Geoffrey Walford. Restructuring Universities: Politics and Power in the Management of Change [M]. Croom Helm Ltd, 1987: 61.

经做得比较好，在1981年中期管理部门已经为副校长准备了大量有关个人和系的表现的资料，而且都与其他大学的相似系进行比较。

3. 成立外部关系单位

为了提升阿斯顿大学的声誉和地位，学校在副校长的指示下着手成立大学对外关系部（UERU，University External Relations Unit）。这个单位的职能包括进行职业咨询服务、学校之间的联络、学校内部的信息沟通等。对外关系部设有一个信息办公室，出版《阿斯顿半月刊》。这个刊物是管理者和员工沟通的主要媒介，是学校副校长发表言论和观点的一个重要载体。有些员工称之为俄罗斯《真理报》（苏联官方报纸）。

《阿斯顿半月刊》有两个特征，一是通过将那些基金委员会给校长的信的复印件、教育部给副校长的声明等摘要刊登在刊物上，从而传达这些部门有关大学的重要政策。这些材料有时还会附有副校长的解释。通过这份小小的刊物，学术人员可以了解到政府的政策，进而可以意识到大学所受到的限制，理解大学的管理改革。第二个特征是突出大学高级管理人员，特别是副校长的地位和影响，大学员工不断从刊物上读到学校重要管理人员的讲话、文章，很清楚谁能够代表大学。

4. 产学研结合积极筹措经费

面对经费削减，不同的大学采用的策略不同。阿斯顿和索尔福德（Salford）两所大学都遭受了严重的经费削减，索尔福德削减了43%。这两所大学的新任副校长采用的对策不一样。索尔福德主要是通过加强和拓展与工商业的联系而扩充财源，弥补UGC经费削减后的不足。阿斯顿大学也没有忽视与工业界的联系，与市政委员会和劳埃德斯（Lloyds）银行联合建立了一个科技园，与英格兰中西部企业委员会（the West Midlands Enterprise Board）一起创建了一个技术转让机构（Technology Transfer Unit）。但是，与索尔福德相比，阿斯顿大学与工业界的联系整合得不够，索尔福德设立了一个大学和工业界联合基金主席，阿斯顿大学并未将这些联合办学的资源进行统一管理。

5. 减少招生、课程、院系和教职员工

1981年7月1日阿斯顿大学收到了UGC以电话形式通知的信，信的内容使克劳福德副校长感到震惊。UGC建议在1981—1984年间削减阿斯顿大学的常规拨款达31%，减少国内学生的22%。在4月份预算调整咨询组按照平均削减水平所作的预测过于乐观了。在1979—1980学年阿斯顿大学有全日制的国内学生和欧洲经济共同体（European Economic Community，EEC）学生共4670人，在1984—1985学年将要减少到3640人。如果要达到1984年的学生数量，就必须在1981年7月开始对1981—1982学年的招生采取相应的行动。在收到UGC的通

知以前，大多数的录取工作已经完成。即使这样，学校也不得不按照 UGC 参议暂时冻结了所有本科生的入学申请。

副校长清醒地意识到由政府和 UGC 强加的经费削减，会造成大学严重的分裂和混乱。副校长认为，要真正节省财政开支，就必须马上开始大幅度削减课程，否则这些课程就要保留到 1983—1984 学年，直到学生毕业。只有从 1981 年开始大量削减课程才能保持与政府和 UGC 的时间表一致。经过几个月的信息收集，副校长掌握了大量有关课程、学生和教职员工的情况，以此为基础，副校长一对一地与系主任协商，提交给评议会一个一揽子课程削减方案。7 月 1 日，评议会同意副校长在与院系领导协商后准备一个要削减的本科课程的“建议包”，在 7 月 8 日的评议会特别会议上进行讨论。

总之，在政府宣布削减经费以后，预算调整咨询组宣布有必要到 1984 年削减开支（或增加收入）18%～22%，这等于说要少招收 1000 名学生，减少 120～150 名学术人员和 240～300 名非学术人员。而事实上，在 1980 年到 1989 年之间，大学从 4 个学部、24 个系、将近 540 名全职学术人员缩减到只有 3 个学部、仅仅 9 个系和不到 250 名学术人员。而学生规模也大大下降，师生比虽然从 1980 年的 1∶10.3 上升到 1985—1986 学年的 1∶12.9，到 1988—1989 学年更是上升到 1∶15[①]，但实际上教师削减了将近一半。关于具体如何裁减学术人员，我们下面进行专题讨论。

（二）“强迫冗余”（Compulsory Redundancy）的艰难、复杂的实施过程

学校管理人员和大学教师协会（Association for University Teachers，AUT）都承认，阿斯顿大学是英国大学中对终身制维护最不遗余力的大学之一，它将这一点写进了它的特许状和章程。特许状和章程中的条款限定了解聘学术人员的理由和程序。归纳起来就是解聘学术人员要有“充分理由”。主要有以下几个方面：

确认有犯罪指控；

身体或脑力残疾；

道德的、诽谤的或不体面的行为；

由权威部门裁定不能继续履行其岗位职责。

---

① Henry D. R. MIiller. The Management of Change in Universities——Universities, State and Economy in Australia, Canada and the United kingdom [M]. Published by SRHE and Open University Press. 1995: 125.

特许状和章程规定，全职的、从事教学和科研的终身制人员被称为教师，这些人除非有上面所述的充分理由，并在校务委员会和评议会上给一个合理的机会进行听证，召开联席会议，否则不能被解聘。很显然大学教师不能因为管理人员所说的“冗余”理由受到解聘。

但是1981年UGC削减了31%的日常拨款，阿斯顿大学面临巨大的财政困难，到1983—1984学年度和1984—1985学年度，大约要出现100万财政赤字，除非能减少重大的开支，意指要裁减人员。裁员除了采取自愿离职或提前退休的方式外，主要是通过“强迫冗余”方式进行的。这种强迫冗余显然与大学特许状和章程的规定不符，也与英国大学教师的任期终身制相抵触，一直到1988年教育改革法明确规定取消终身任期制，才得以合法地解聘多余的教师。所以在80年代初阿斯顿大学实行强迫冗余政策无疑会引起学校危机，也对其他大学的学术人员管理政策产生重要影响。正因为如此，阿斯顿大学强迫冗余的实施经历了非常艰难复杂的过程。

1. 1981—1983年大学动荡不安时期

1981年7月1日，阿斯顿大学副校长收到了UGC的削减经费的正式通知。同年7月22日召开了校务委员会会议，尽管争论激烈，但课程方面的急剧削减获得通过。同时校务委员会通过一个“灵活激励计划”，如果一个学术人员或非学术人员被解聘，可以获得学校的补偿。早期的计划是应用于50岁或50岁以上的学术人员，但新的计划扩展到50岁以下，并将非学术人员也列入补助范围。这个计划考虑到了被解聘人员的年龄和服务年限，他们至少可获得年薪的150%的补偿，有的高达270%。这个计划最后被称为“UGC计划”，但较英国任何其他大学提前数月出台，重点是“出钱使放弃地位”，使尽可能多的人尽快离职。同时，公布了一张到1982年7月必须完成的人员削减时间表。

1981年10月27日的校务委员会形成了“冗余评判标准”，12月15日发布冗余人员的通告，确认冗余人员的身份，这已经非常接近于“强迫冗余”这种思想，并开始给学术人员施加压力，让他们“自愿”离开大学。1982年6月，评议会接受了每个系的人员安排建议。

在副校长推行“强迫冗余”的同时，大学内部的斗争更加激烈。在收到UGC的信的一个星期后，大学开始分化成“我们”与“他们”两极，大多数学生、学术人员和非学术人员在一边，仅仅一小部分高级管理人员和学者在另一边。随着“强迫冗余”可能性的增加，大学内的委员会和团体向副校长和一小部分管理人员发起了反击，他们认为这些人没有代表教职员工的利益，过快推动“强迫冗余”的实行。学术议会（Academic assembly，一个所有学术人员的正式组织，向评议会和校务委员会传达他们的观点）、AUT和其他校园内的联盟试图

要求评议会在校务委员会最后批准这个决定以前，重新考虑自己的决定。学术议会通过一个动议，采取措施反对 1981—1982 年间的“强迫冗余”做法，接着以 350 对 21 票通过对副校长的策略不信任案。评议会一致投票反对在那个学期实行任何“强迫冗余”的做法，一个超过 1000 名学生参加的会议也投票支持校园的联盟保留他们的职位。

但副校长和管理人员仍然向校务委员会提出“强迫冗余”可能性的建议，可能是迫于会场外 400 名教职员工和学生的压力，校务委员会以 20 对 12 票通过在那年不公布“强迫冗余计划”。

但到 1983 年学校的财政危机还是存在的，在平衡预算的需要和同时要增进大学声望之间的主要冲突是伴随着人员数量削减的方式产生的。很明显大学希望保留最优秀的学者，使那些能力不强的人成为“冗余”。1982 年 10 月，校务委员会同意就“强迫冗余”的问题举行通信投票。即使票数非常接近——19 票对 17 票，1 票弃权，但管理者还是选择了与评议会和学术议会愿望相反的行动，启动了“强迫冗余”程序。校务委员会同意增加促进学校人员流动的手段，包括那些不愿意自动离职的人员，授权副校长启动五个步骤：由校务委员会宣布学校要解聘冗余人员；通知工会和就业部（Department of Employment)；40 天法定期；与工会协商；确定冗余人员。在此之前的 1982 年 7 月，校务委员会决定出台一个办法，给每个大学成员寄两种信中的一种，“A”说明不用离开，而“B”则表明为了大学的管理利益将不得不考虑离开。一些要分拆、解散的系的学术人员被要求离开或调到其他系。招聘部门声称冗余方案已经完成。大学开始沸腾了，似乎阿斯顿大学的学术终身制将要被打破了。

为了阻止大学违反自己的特许状，避免大学成为一所“黑色大学”，AUT 正式向大学递交了法律文书，并要求所有 AUT 成员不要到阿斯顿大学做访问学者、讲学或主持校外考试。

此时巨大的压力不断堆集在大学内部的个人和团体身上。“早期退休计划”扩充为“灵活激励计划”，后又增加了“学术人员再培训奖励”，实际上是一种对尽快离开大学人员的一种额外奖励。最后相对于学校的财力来说，在 1983 年 7 月人员基本得到平衡，“强迫冗余”的威胁由校务委员会宣布解除。柯根归纳了副校长对自己职位的认识：

副校长面临着相当大的问题：他受到法律行动的威胁，他的许多高级同僚不支持他的必须避免财政亏损的政策；他缺少校务委员会和评议会的支持，以便采取必须的措施达到削减人员的目的。在一个组织面临衰退和压缩时，这是一个副校长被迫从旧的学院式角色进入管理者角色的鲜明例子。

2. 1983—1985 年的结构调整

在这两年中，预计学校能够支撑的学术人员数量是不断变化的，但总的趋势是下降，从 350 到 335 再到 320 人。到 1983 年 11 月就很清楚地知道，1984 年 8 月学术人员数量将只能保留不到 300 人。到 1983 年 7 月以后，解聘学术人员的压力还继续存在，这不仅因为未来政府将实行新的经费削减政策，而且留下来的人员中还存在着某些方面的不平衡。一个是人员的学科领域不平衡，第二个是人员的年龄分布不平衡。那些被迫离职的人集中在高端和低端，因为超过 50 岁的人可以提前退休，低于 35 岁的人很容易找到新的岗位。

到 1984 年 9 月，UGC 的资助计划结束后，有几个系突然发现它们没有一个教授，在预计 10 月开学的学期，教学人员存在很大的缺口。到 1989 年，全校大约有 30 个学术人员岗位空缺，其中 13 个是教授级的。在商学院，9 个已经建立的讲座有 5 个已经空缺 10 年，而且商学院发现要吸引某些领域的人留下来很困难，生师比很高。现在管理上公开的做法是呼吁人手不足的系的学术人员能够支持取消终身任期制，支持超编院系的人员解聘，以便能够招到新人。之所以会出现有些学科人手不足的现象，主要原因有两个：一是为了提高生源质量、得到更多的资助，学校坚持要招收全国 A 级平均水平以上学生的招生政策，有的学科按照这个标准能招收到足够的学生，但有的学科则不行，这样学科、课程之间招生数量不平衡。而学生数量与教师数量是密切相关的。第二个原因是学校对人员招聘的要求定得较高，坚持宁缺毋滥。在 1985 年初阿斯顿大学的讲师招聘广告以“进一步追求卓越”为题，要求所有应聘者拥有一个第一级学士学位和哲学博士学位，还要在其他方面作出努力，如提高科研质量，多出科研成果。因为要求过高而导致空缺的现象后来受到 UGC 的批评（据 1988 年 11 月 UGC 视察时所说）。

大学里学术人员的年龄结构问题在最后几年越来越得到关注，而且由于大学经费的削减还产生几个比较严重的连锁反应。首先就是为了促进学校工作，有必要保留大量 30 岁左右的年轻人，缓慢减少 65 岁人员的数量。自然减员可以保证晋升人员的数量的均衡。大学有必要形成良好的员工年龄结构，确保有丰富经验的人员担任领导、管理岗位，参与各种委员会组织。阿斯顿大学也像其他大学一样，实际上冻结了新人员的招聘，导致整个一代有潜质的学术人员没有找到学术岗位，还有超过 50 岁的人提早退休，这导致科研成果下降，从而连锁影响到后面一代或几代人的晋升。如果不能使大学学术人员的年龄结构达到理想状态，随着现有人员的老化，大学很可能将会面临发展的停滞问题。

在阿斯顿大学这个问题很早就被意识到了。1982 年 6 月，学校公布了到 1984 年的时候学校很可能会出现的年龄分布情况，同时也公布了 1980 年 8 月的

时候学术人员的年龄状况。在那个时候有130个人已经离开或将要离开，他们中有86个人是35岁或35岁以下。1982年10月，预算调整咨询小组在《阿斯顿半月刊》上公布了其第四个过渡期报告，这个报告得到广泛传播。报告包括学部、系和学术岗位学术人员的年龄分布情况。到1984年学校仅有一个30岁以下、31个35岁以下的终身聘任讲师。因而，在其他大学的副校长在庆祝他们已经完成看起来不太可能完成的财政平衡任务时，阿斯顿大学还在继续实施自动离职、重建课程、学系和学部的工作。

这一时期，学术人员都是被传统的"胡萝卜加大棒"的方法非常体面地解职的。这里所指的"胡萝卜"包括采用各种形式的提早退休和灵活机动的激励方案。"大棒"就更加多种多样了。开始的时候，许多年纪大的学术人员屈服于年青同事的微妙压力，看起来他们提早退休是履行其公正无私的职责，即使他们退休后会造成财政状况的恶化，也会带走许多属于学术人员和非学术人员的利益。而从个人来说，许多人遭受了提早退休的沉重打击。在后一个阶段，派发"A"和"B"两种不同的信，实际上充当了另一种推动员工离职的手段。他们岗位的不确定性、大学不再承认他们工作价值的感受、将来工作很可能少一些乐趣、等等，所有这些都促使个人作出离职的决定。对于学术人员来说，这个过程由于他们渐渐地从特定的教学小组退出而得到强化。1981年信件发出的一周后，大量本科生课程被削减，而且在下一个阶段削减课程工作还在继续。1983年，硕士课程也逐渐减少，保留的几个小组很少或基本上没有什么教学工作。

3. 对非学术人员的处理

大学的非学术人员本来就不享有终身职位，他们能够很容易地被合法认定为冗余。在1981年收到UGC的信不久之后，减少非学术人员的压力就已经明显存在了，那时学术人员和非学术人员的数量都已经计算出来了。如果没有额外的资金到位，到1984年为止必须削减310个非学术人员的岗位。但一开始并不清楚到1984年时，要削减什么类型的非学术人员岗位，详细的计划必须等学术人员重组完成以后才能确定。

1984年7月《阿斯顿半月刊》编发了特刊，详细介绍了校务委员会最新的有关非学术人员自愿离职、调岗、不继续聘任固定期限和必须离职决策的全部情况。在1984年9月的时候，比计划留下的646人还多43人。但实际上问题要更严重一些，人员存在结构性的矛盾，秘书岗位少10人，技术人员岗位又比计划的多45人，还多了10个工人。非学术人员也已经收到了A和B两个版本的信。在这个意义上，压力集中在系主任的身上，因为他必须明确哪些人会选择非自愿离职。1984年8月1日，37个离职人员的公告发布了，包括13个实习期技术人员，还有一些未完成培训的人员。到最后个别人员必须离职的压力非常大了，到

1984年9月28日，有35个人要么被调离，要么“自动”离职了。

（三）与AUT、UGC等的冲突和斗争

UGC和AUT是当时对阿斯顿大学影响最大的两个机构。对于20世纪80年代以来UGC的角色变化前面已有深入分析。从UGC与阿斯顿大学的关系来看，毫无疑问UGC充当了政府代言人的角色，UGC宣布对阿斯顿大学实行大幅度经费削减、建议大学减少学生数、停止某些学科的招生等，而阿斯顿大学无一例外地采纳了UGC的建议。这里主要介绍UGC到阿斯顿大学视察的情况，借以说明其对大学的影响。AUT是80年代阿斯顿大学管理变革，尤其是学校学术人员管理政策变革的一支重要的制衡力量，它对副校长的权力施加很大的影响，对确定学校管理政策的改革方向起到了关键性的作用。这些在前面已有所涉及，这里主要介绍AUT与阿斯顿大学的一起法庭案件。

1. UGC访问阿斯顿大学

早在1988—1989年的秋季学期，UGC即将来校视察成了阿斯顿大学管理部门和AUT分支机构一直关注的事件之一。UGC在视察指南中提到，视察的目的就是要使大学能够给UGC一个有关政策、组织及教学科研等中心问题的直接印象，查阅有关人事、学生会等团体的材料。

阿斯顿大学已经安排了会谈与报告，但没有允许AUT的代表参加会见，最后安排学生与UGC而不是AUT见面。在这种情况下，AUT也想在会见中发挥其作用，他们就所关心的问题准备了三页材料，如有关人事、招生、三年期合同的情况及其他事务。注册主任同意将这样一份材料交给UGC。

AUT处于两难境地。一方面他们不想过多贬损自己的学校，但另一方面他们又发现学校的政策和管理方面存在较为严重的问题，损害了AUT成员的利益，降低了学校的效率。他们的观点与学生会的观点相一致，希望UGC的报告能对学校的管理政策产生影响。最后UGC的报告交给了副校长和校务委员会。可以引述如下：

学校的校园建设和计算机安装已经完成，大学应该将它的注意力转向解决下一阶段的问题。这意味着必须具有某种程度的灵活性。当面对重大危机时，必须将注意力坚定地集中在某一件事上。但新的问题出现后要有新的态度，年复一年地处于危机管理状态是不明智的。虽然贾勒特报告主要针对比阿斯顿大学规模更大的大学，但它的普遍精神对每一所大学是适用的。目前在阿斯顿大学就是要下移责任和权力。

关于学生数量，每一所大学未来都必须关心不达入学资格学生的问题。这个问题在阿斯顿大学特别突出，因为学校的学科是综合性的。

委员会也关注到学校有大量的教授空缺职位。当前要补充这些空缺有一定的

难度。学校也已经承诺在这个方面继续作出努力。委员会认为，学校的标准定得太高，应该瞄准最好结果的可能性，而不是最好可能性的结果。把标准定得这么高不符合阿斯顿大学的利益，以致产生了这么多的空缺 UGC 将密切关注这件事的进展。这件工作应该是阿斯顿大学未来几年的最重要任务。

AUT 对 UGC 报告中给大学施加的外部压力并促使其改变政策感到满意。

2. AUT 与阿斯顿大学的法律斗争

1988 年教育改革法通过，给大学解聘学术人员提供了法律依据。阿斯顿大学认为学校学术人员多余，有些系超编严重，在 1989 年 3 月底，学校校务委员会决定重新考虑实施“强迫冗余”的可能性，要求 3 个以前分开的系要合并或重组，3 个系人员都已经超编：电气工程和应用物理系超编 1.5 个，市政工程系超编 2.5 个，化学和化工系超编 4 个。大学学术人员联盟（University Academic Staff Union）是 AUT 的分支机构，联盟主席设法反驳 3 个工程系超编的言论。

联盟主席通过与其他 AUT 分支机构的联系，在可比较的系中建立了一个最新的人员比率表（见表 6—1）。这个图表发给所有教师，在媒体上公开发表，并发给其他大学和 AUT 杂志。比较起来阿斯顿大学超编不算太多。总的来说生师比相对较高，真正的问题是人手不足。

表 6-1　阿斯顿大学与其他大学生师比的比较（1988—1989）

	化工/化学		电子工程/物理		市政工程	大学平均
阿斯顿大学	9.5		14.2		13.5	15.5
伯明翰大学	9.5		9.5		9.5	
拉夫伯勒大学	10.0	10.7	11.8	9.6	12.7	12.3
巴思（Bath）大学	8.0		12.1	11.4	12.1	

AUT 指出，所谓的超编问题是由于管理部门死板的学生入学政策引起的，人员招聘政策也不适应阿斯顿大学的现状，就像 UGC 指出的那样，AUT 从大学内部、其他大学、地方 AUT 和政府管理人员那里得到了大量支持这个论点的材料。

教职员工的不满在增长。最后学部、学部委员会和系开始采取措施应对“强迫冗余”的威胁，但是评议会在表明自己的反对意见时不是很坚决、有效，教授和其他学术人员没有反对副校长的演讲。这时整个大学给人以乱糟糟的印象。

虽然大学内部对“强迫冗余”的做法有很大的反对意见，但也很难有效地阻止这种行动了。联盟考虑到法律的不确定性和花费过于昂贵，所以也不想过早地采取行动。大学管理者也认为 AUT 没有严密组织，不大可能就停止“强迫冗

余”采取法律行动。校务委员会中的大多数外来人员与一些高级学术人员联合起来，就是否要对“强迫冗余”进行秘密通信投票，具体结果是 19 票对 13 票。那时大学秘书/注册主任正与 12 名冗余人员谈话，正好每个有可能要裁员的系 4 个。然而原先认为的冗余人员比这个数字要大，所以建议大学尝试采用强迫冗余措施作为加强管理控制总的政策的一部分。

在这种情况下，诉诸法庭的压力就大大增加了。AUT 开始了聘请检控人员的行动，这些人写信给校务委员会成员试图阻止他们就冗余问题进行投票，3 个学术人员准备在法律行动中作为原告，指控校务委员会和大学官员违反特许状和章程。

法律行动是复杂的。在 1989 年 6 月 19 日原告和 AUT 请求禁止大学采取行动，但在第一轮较量中输了，理由是禁止大学行动的争议是属于大学视察者（Visitor）——女皇的管辖范围。AUT 提出上诉，6 月 23 日赢得了诉讼。这样大学同意在 9 月 30 日前不发布冗余公告，并有意将这件事提交给视察者处理。

AUT 和阿斯顿学术人员都很幸运能够早在 8 月 2 日就听取了女皇的代表提出的劝告，否则一旦大学发布冗余公告，学术人员的终身制在阿斯顿大学和英国其他大学就被打破了。视察者阻止了大学违反大学特许状和章程的行为。

法庭裁定，校务委员会必须遵守大学特许状和章程，不能解雇终身聘任的学术人员，除非有“正当理由”。这件事虽然由大学的律师公开宣称是由于财政困难而必须采取“强迫冗余”的行为，但事情影响要深远得多，已经涉及管理权力和权威的核心问题。《伯明翰邮报》引述阿斯顿大学注册主任的话说：“这个判决似乎取消了阿斯顿大学的管理权力，也暗示着全国大学都受到影响。”

对阿斯顿大学判决的一个影响是：加大了 1988 年教育改革法颁布前、后任命或提升的学术人员之间的分化。在 1988 年教育改革法颁布之前聘任的学术人员是受到法律保护的，除非有正当理由不得解聘，而在法律颁布后任命或提升的学术人员处在不同的管辖权下，允许以冗余的理由解聘。很多大学担心，对持不同意见者或者不受欢迎的学术人员可能会根据学校现有的或未来学术规划，限制其学科工作领域，使其遭到解聘的命运。当然，联盟在阿斯顿大学的胜利是非常重要的，但其影响也在某种程度上由于另一所大学的成功解聘事件而减弱了——在赫尔大学（Hull University）解聘了一名叫埃德加·佩奇（Edgar Page）的哲学家，当他被宣布为冗余人员的时候，联盟无法使他得到重新聘任。而且阿斯顿大学案件所提供的保护也只限于 1988 年教育法案颁布之前任命的人员，随着时间的推移这个事件的影响力已经变得越来越小。

在阿斯顿大学法庭案件以后，有效地维护终身制不仅在阿斯顿大学，而且在其他大学都成了一个问题，也影响到管理人员和学术人员的关系。这个事件发生

后不久，阿斯顿大学的管理差点陷于瘫痪，因为由学术人员和评议会对学校管理进行了不信任投票，幸亏没有进一步的行动逼迫副校长或注册主任辞职。管理部门接受了法律的判决，有一段时间在人事事务方面采取了更加怀柔的姿态，联盟也试图在大学内部推行更加民主化的程序，使阿斯顿大学重要的委员会之间的权力平衡发生了变化，这些委员会也包括评议会。教授们开始集会，以增加他们在评议会决策中的影响。

（四）提升学校质量、经费使用效益的战略决策

1. 调整学科、课程结构

UGC 发给每一所学校的信，对 1983—1984 学年的人文、科学和医科学生数量都提出了特定的目标。阿斯顿大学仅仅涉及人文和科学方面的学生，按照上述削减的额度，将涉及阿斯顿大学所有的系。副校长召集系主任、学部主任和其他高级学术人员开会，这些会议大多没有涉及那些行动小组，也基本上没有与初级人员协商。直到 7 月 8 日的第二次评议会会议后，系主任由于担心他们如果不同意副校长的意见有可能会失去他们所要的东西，所以在与副校长的个人会议上对“他们能够得到最佳处理”达成一致看法，而系主任也清晰地提出了他们自己的应急计划。整个“建议包”按期提交给了评议会会议，然而事实上大学的整个“建议包”代表的是系主任与副校长的双边一致意见，而基本上没有采纳其他意见，与系的“特别工作组”提交的计划无关。

最后没有一个学部或系能够幸免受到损失。例如社会科学和人文学部是 4 个学部中最小的，学生数的削减达到 40%，学部提供的 9 个方向课程中有 4 个暂停，2 个合并。但要在一个星期内寻求最合理的方案也是不可能的。就像克拉克所说的，学者的工作就是围绕在一个特定学科领域的知识传播、创造而展开的，学者归属于某一个学科是职业生命的最重要的部分，而他所在的院校是排在第二位的，学者们就好像“碎片化职业”中的组成部分。在面临经费削减时，职业的碎片化性质表露无遗，学者们都希望保留自己的学科，保护他们的“核心地带”，希望这种大幅度的削减课程能够转移到别处，然后考虑削减跨学科课程。例如，阿斯顿大学社会科学和人文学科两门主要课程的关闭就反映了这种取向。行为科学和人际沟通两门课程都是由几个系的教师一起教学，在某种程度上处于这几个系的利益的边缘。这种课程还是 CAT 时代留下来的“残羹冷炙”，很少有人为了它们他的保留或扩大其在本科教育中的影响而进行抗争，因此遭受了被削减的命运。

最后的削减结果与 UGC 的建议是一致的。UGC 建议文科的学生人数削减 24%，从 1978—1980 年的 1420 人削减到 1983—1984 年的 1080 人，理科学生人

数削减 21%。UGC 认为阿斯顿大学的哲学和教育学科应该停止招生，停止俄语课程的教学，而商业和管理学科应该保持现有水平。

在这种形势下，大学已经认识到必须进行长期的变革，并不得不把精力集中于小范围的学科领域，在这些领域达到优异的水准。1980 年阿斯顿大学有工程学部、管理学部、理学部及社会科学和人文学部，总计 24 个系，但到了 1985 年底仅留下 3 个学部、10 个系，3 个学部是工程学部、管理和政策科学学部及理学部。其中最大的变化是原来的社会科学和人文学部的共计 5 个系所全部被放弃了。

2. 实行新的招生政策

由大学管理人员表述的大学政策是追求学术卓越。实际上就是要提高本科生源质量，每一个学科要使 A 级学生数达到全国平均水平之上。UGC 使用“A”等入学学生的数量和科研作为区分资助的重要标准。不管这种标准是否合适，很明显大学在 A 级学生数量方面落后的局面必须得到改善，索尔福德、基尔、阿斯顿、布拉德福（Bradford）等四所大学由于 A 级学生比例在全国最低，所以经费削减得最厉害。[①] “学术计划委员会”使用“A”级指标意在同时达到两个目的：既按照 UGC 的要求，以 A 等作为测量学生质量的标准，以提升大学水准，又作为重构大学的工具。所以学生 A 级分数多不仅可以得到 UGC 更多的资源，而且还能成为重构系、给一些要离开的人员施加压力的手段。毫无疑问应对这种削减的策略就是要提高所有课程的 A 级分数。

1982 年，评议会采纳了提高入学分数的政策，以使 1983 年 10 月入学的每一个学科的学生平均分能高于全国平均分，从而使增加 A 级学生数量成为招生政策中决定性的准则。接受的 A 级学生数低于学校规定的底线的课程，要迅速被取消，员工有参加再培训的压力，也可能要调入其他系，甚至离开学校。因而关于 A 级入学的决策成为重塑系、调动学术人员的机制。

3. 采用“贸易公司模式”（Trading Company Model）进行管理

本质上贸易公司模式是将学术部门和管理部门（像图书馆、财务、注册）作为成本中心。所有的部门提供服务时要服从于收入和支出预算，以满足它们的学术或管理目标的需要。早在 1991 年 8 月阿斯顿大学就先于英国其他大学引入贸易公司模式。在这个模式的早期阶段，它是一种虚拟市场管理的形式，假定各管理部门、机构与院系之间存在一种市场关系，院系等按管理部门的管理质量、数量付费。随着这个模式的发展，形成了学术部门和管理部门之间的服务水平协

---

① Geoffrey Walford. Restructuring Universities: Politics and Power in the Management of Change [M]. Croom Helm Ltd, 1987, 80.

议，这个协议包括相关的价格、质量和所提供的服务数量。甚至在早期阶段，院系付给大学中心管理部门服务（注册主任、财务、图书馆和计算中心）的间接成本也是应该的。这一点很重要，因为它使成本变得更加透明，但也显然是将责任定位在院系这一层次，因而损害了大学层次的一些机构，例如评议会，作出决策的权力。

这就是大学管理部门，包括学校层次和院系层次，努力处理 1992 年科研资助不足带来的项目亏损后果的背景。阿斯顿大学在教学和科研方面得到 UFC 的资助方面，无论是与本校纵向相比还是与其他大学横向相比都表现较差，这使得学校在 1993 年马上陷入了财务危机。HEFCE 拨款 140 万英镑后，财务紧张情况得到了缓解。这种支持可以说是给副校长的一个大礼，使基金委员会能够相信副校长有能力带领阿斯顿大学重新崛起。

（五）阿斯顿大学管理权力的形成

1. 学校管理体制

在学校管理体制方面，阿斯顿大学建立了一个集权的董事会（Directorate），在英国其他大学也设有一些类似的组织。不过阿斯顿大学最显著的特征是对学校事务的控制程度，尤其是在学术人员管理事务方面。大多数普通人认为学校的管理方式是独裁的、强硬的、集权的，大多数学术人员认为副校长对主要的决策有决定性的影响，如在招生和人员招聘方面。在整个 20 世纪 80 年代，阿斯顿大学比其他大学解聘的员工都多，人员招聘启动较晚，招聘的人员规模也比同类学校要少，而且对学术人员的管理是采取与大学教师联盟对抗而不是合作的方式，其标志就是 1989 年一个重要的开庭案件，紧接着是由评议会和学术人员对副校长、秘书/注册主任的不信任投票。

到 90 年代早期，阿斯顿大学的集权管理已经从以法庭案件为标志的对它的震动和挑战中恢复过来。虽然有人鼓吹全面质量管理（Total Quality Management，TQM）和建立贸易公司模式是减小集权管理和对学术事务直接干预的手段，但是这两种管理方式都是起源于集权管理并在很大程度上受到中央集权式管理的影响。实际上它们维持甚至是加强了对有关资源和人事方面事务关键决策的控制。集权式战略政策原则、强调入学质量和学术人员招聘质量、投资房地产和基础设施而不愿意采取措施加快规模扩张等这样一些做法都被保留。1991—1992 年和 1992—1993 学年的学术计划扩大了一点学生规模、招聘了一些新的学术人员，而从正在变革的外部资助条件和环境，以及 1992 年统一的高等教育体制和政府政策的变革来看，阿斯顿大学的改革是“是太小和太迟了”。

总之，阿斯顿大学在管理体制方面形成了以下特征，有些特征在大多数英国

其他大学也存在。这些特征包括：

（1）大学的中心行政人员是：副校长、重要的管理官员和一些高级学术人员；

（2）正规的体制结构是：评议会和校务委员会、学部委员会、院长等；

（3）在阿斯顿大学非正式的管理结构经常会变成永久性的，并获得一定的地位，也能够被接受。

2. 决策程序和民主化

在决策程序方面，有些人认为阿斯顿大学的决策体制还是公开透明的。在一门课程被取消前，会在系内进行长时间的讨论，与学部委员会协商，得到学部委员会的同意，最后向评议会提出建议以供决策。所有这些过程周期很短，一个完整的削减“建议包”被迅速提出，直接提交给评议会。很明显，如果按照规定的程序进行决策不仅耗时更长，而且会保留许多课程。这种剥夺低层委员会权力的做法虽然与更加民主的要求形成鲜明对照，但更加有效率。在程序民主的外衣下，学校的决策还是比较集权的。如副校长要求各“特别工作组”收集各系对学校未来学术发展和人员裁减的意见和建议，形成一个“建议包”提交给评议会。事实上大学的整个‘建议包’代表的是系主任与副校长的双边一致意见，而基本上没有采纳或与系的“特别工作组”提交的计划无关。

学校主要的正规结构有时也没有成为作出决策的中心。如 1993 年 10 月 20 日，系主任们在评议会的扩大会议上提出了他们应对财务亏损的建议。有一位评议会成员抱怨缺少足够的信息，以致使评议会难以作出财务和学术决策。但是副校长在与这位评议会成员交换意见时表达得非常清楚，评议会只是鼓励学术人员充分发表他们意见、收信信息的地方，正式的决策在其他地方作出。尽管具体在哪里作出决策还不是太清楚，但确实有这样的例子。

3. 基层单位管理

在基层单位管理方面，在如何减少学生数量、停止某些学科教学的决策过程中，阿斯顿大学的内部组织模式发生了变革。克拉克认为，大学内部讲座组织与系的组织是有本质不同的。阿斯顿大学不寻常地表现出了这两种特点。在新的副校长到任之前，阿斯顿大学的基层单位组织模式更接近于讲座的形式，而不是系的模式。有些系不只有一个教授，系主任是终身任职，能够控制教学和科研的经费和设施。系主任通常不用对所在系的学术人员负责，这些人员一般不知道能得到多少经费，这些经费实际上如何花费。新的副校长克劳福德教授似乎更倾向于系这种组织形式，系主任轮流担任，让更多的人分担责任控制系的事务。但这种做法在高级学术人员中并不受欢迎。在收到 UGC 的信的那一个星期，克劳福德教授还是利用了讲座制组织系统的遗风。只有强调讲座制的权威，个人才能代表

整个系的成员，或者说不理会他们而作出决策，才能迅速作出一些重要的决定。

从更深层次看，我们可以看到阿斯顿大学有更多管理方式上的失误。阿斯顿大学在 20 世纪 70 年代课程和科研领域非常宽泛，对 A 级学生的需要不是很强烈，许多进入这些课程的学生是在不能进入自己更理想院校的情况下，通过教育情报交换所（Clearing House）进入阿斯顿大学的。在一些工程课程中学生的退学率还比较高。在这种背景下，新任副校长实施强调质量的入学政策是合理的。但从另外一个方面来看，对学生和教师的严格挑选在某种程度上是改善了质量，也可以说是降低了质量。在 80 年代晚期和 90 年代早期，当面临着又一轮学生规模扩张的时候，阿斯顿大学的扩招步伐远远慢于许多竞争对手，因而没有获得足够的额外资助。但在 20 世纪 90 年代阿斯顿大学对强调招聘具有高质量的学术人员和具有国际声望的教授的做法进行了小幅修正。在差不多 10 年时间里都没有任命教授，从 1989 年开始吸引那些科研成果丰硕的学术人员和科研拨款是非常重要的，这对提升阿斯顿大学在 1992 年 RAE 评估中的竞争地位也很有帮助。

在 20 世纪 90 年代早期阿斯顿大学的许多管理方式和政策都是新副校长任命和 80 年代早期大量经费削减带来的后果，而在很大程度上应归咎于副校长的权力、影响力、鼓动力和强硬的个性，归咎于缺乏强大的学院式传统或者专业权力较大的专业性学院，如医学院和法学院，而这些学院在大多数规模大的大学都是有的。当然阿斯顿大学在管理方面也有许多新的特征，如重视 TQM 和引入 TCM。

三、学校内部权力配置

据 1998 年 9 月 1 日生效的阿斯顿大学特许状（Charter）、章程（Statutes）和条例（Ordinances）（修订版）的规定，阿斯顿大学的主要目标是通过教学和科研，为了工商业和社区的利益，促进、传播和应用知识，使大学的学生能够获得进步。在这部特许状、章程和条例中，对大学各权力主体进行了描述，对大学的各种内部管理机构、基层单位、管理人员、学生等都作出了规定，对学校的人事权、财务权、学术事务管理等都作出了详细界定。

（一）法人特许状中有关权力分配的规定

1. 对大学自身权力的规定

特许状规定大学既是一个教学机构，又是一个考试机构，为了实现大学特许状和章程规定的目标，它享有多种权力，可简单归纳如下：

教学管理权力。如在条例和规则中对入学考试的要求和允许入学的条件或特

殊课程学习的条件作出规定；对学习学校规定的课程并通过考试或学校规定的其他测试的人员，按照特许状和章程的规定授予学位、文凭、证书和其他荣誉；大学如果认为有正当理由，可以取消大学授予给任何人的学位、文凭和证书等；接受在其他学校考试合格转学的学生，认可其学习时间；授予学生奖学金。

人事管理权力。如大学制定教授、副教授、讲师和其他学校人员的任职资格、服务条件和离职规定，自主任免包括校长在内的学校工作人员。

财务资产管理权力。特许状规定学校负责所有财产的管理。可以接受学费，对学校的资金进行管理，筹措捐赠物和捐赠金等。

合作办学权力。大学可以接纳其他公共机构、研究机构、工业机构或分支机构作为学校的组成部分，也可选择它们的人员作为大学教师，容许任何人按规定享有大学任何特权。大学可随时按学校的需要与任何其他机构合作，在校内共享和接管合作协议规定的权利、财富和债务等。

学生管理权力。制定学生住宿规定，管理学校认可的学生住宿场所，制定学生纪律等。

出版权力。学校自主出版、再版其科研成果和学校其他成果。

2. 对管理人员的规定

法人特许状规定，学校必须有一位校长（Chancellor），他是学校的首席官员，主持大学的校务大会。学校应该有一位代理校长（Pro－Chancellor），他是大学校务委员会的主席。根据章程的规定，代理校长在校长职位空缺或者缺席的情况下，除了可以主持授予学位的仪式外，可以代行校长的其他职责和功能。大学还必须有一位副校长，是学校的主要学术和行政官员，担任学术评议会的主席。在校长缺席的情况下，或者职位空缺期间，由副校长授予学位。大学应该有一位首席代理副校长（Senior Pro－Vice－Chancellor），在副校长身体有病或任何其他不能履行自己职能的情况下，代行副校长的职能。

3. 对管理机构的规定

关于应该有哪些管理机构，阿斯顿大学的特许状也作出了详细的规定。大学应该有一个校务大会（Convocation），由校务大会任命校长，接受副校长的有关大学工作的年度报告，以及享有章程规定的其他权力和职责。大学设立校务委员会（Council），根据学校章程的规定，它是大学的行政机构（executive governing body），对大学事务进行总体控制，负责保管和使用学校的统一印章，负责管理学校的财产、收入，享有章程中规定的其他权力和职责，但受制于特许状和章程中规定的学术评议会的权力。大学设置的学术评议会（Senate）是学校的最高学术权力机构，负责大学的教学、科研等学术事务，负责大学的学生教育和纪律的监督、管理，但受制于大学特许状和章程中规定的校务委员会的权力。大学

设有学术议会（Academic Assembly），其组成和职责在大学章程中作出规定。大学成立学生会（Guild of Students），根据章程的规定在校务大会中应该有学生代表。学校还有学院（Schools）、研究所（Institutes）、代表团（Delegacies）、学部（Faculties）、系（Departments）、部门（Sections）和其他机构，根据章程和条例的规定，这些机构的设立和人员组成随着时间的变化而变化。每一个学院和学院委员会应该有一位负责人。

4. 对章程的规定

根据大学特许状的规定，章程对下列事情作出规定：

校长、代理校长、副校长、首席代理副校长和其他所有大学官员和大学人员的地位、任命和留任；

校务大会、校务委员会、学术评议会、学院、学术议会和学生会的体制、权力、职能；

其他所有与大学管理、人员和制度有关的事务。

5. 其他规定

条例由校务委员会制定，涉及学术方面的事务，则只根据学术评议会的建议制定。制定条例的权力应该包括修订、补充、撤销任何条款的权力。

大学男女平等。大学不应该为了授予某人称号、使其成为大学中的一员、担任某一职务、获得毕业资格或者得到任何特权或好处，而给任何人强加宗教、种族、政治测试。

校务委员会可以在任何时候通过特别决议（Special Resolution）修订、补充和撤销特许状。校务委员会要使修订、增加或取消章程的动议生效，必须由不少于 3/4 的与会人员投票通过，召开会议的公告期至少 14 天，让每一个校务委员会成员知情。但是任何章程要生效都必须得到最高枢密院上院批准。

根据大学特许状和章程的规定，校务委员会和学术评议会各自制定特许状中所含机构的管理程序规则（Regulations），制定规则的权力应该包括修订、补充、撤销任何规则的权力。校务委员会应该为校务大会和校务委员会制定最初的规则，为校务大会制定的规则应该提交校务大会审定通过，并由校务大会修订。

从以上阿斯顿大学特许状的内容来看，特许状对学校的使命、人员、机构在总体上作出了规定，初步厘定了校级领导的职责、权力和分工，对章程的内容也作出了规定，形成了从特许状到章程、条例，由简到繁、各司其职的规章制度体系。由于特许状是受到政府批准的、具有法律性质的文件，而且特许状的各项规定非常严密、全面、周到，大学办学和政府对大学的管理都有依据，大学的各项事务管理都可以依特许状的有关规定，避免受个人好恶的影响，真正做到依章治校，人员、机构的权力职责都不会随某个人的意志而变化，除非通过合法的程序

对特许状作出修改，这种具有法律效应的文件保证了学校的稳定和发展。特许状的严肃性还体现在对其修改必须经过严格的程序，因为特许状一旦经过批准，就已经不是学校内部的规章制度了，不能由学校或政府随意修改，如果要修改，要按照特别规定进行。这个特别规定是指修订的决议要由全体校务委员会成员投票、3/4 以上同意，而且在不少于一个月、不多于三个月内再次召开校务委员会全体会议投票，并且经 3/4 成员同意。召开会议的通知至少提前 14 天送达每一个校务委员会成员。在正式提出修订动议、召开这两次会议之前，必须事先与学术评议会、学术议会沟通，听取他们的意见，也要充分考虑其他管理部门和管理机构的意见。

（二）章程中对人员、机构组成、职责权力的规定

与特许状相比，章程对人员的职责、权力规定更加细致一些，如果说特许状只是一个原则性的规定，则章程的规定更具有可操作性。阿斯顿大学的章程主要对校长、代理校长、副校长等管理人员、院系的管理机构等的组成、权力分配作出规定。

1. 各类人员的任命、职责及去职规定

校长。校长是学校的首席官员，应该主持大学的校务大会，并授予学位。根据章程第 XXIV 款的规定，校长应该终身任职，直至他辞职。校长的继任者应该由校务大会根据章程第 XIV 款的规定任命。校长如果要辞职，应该提交辞职信给校务大会。

代理校长。代理校长担任校务委员会的主席，任期五年。校务委员会任命的代理校长不应该是教学人员。如果被任命的代理校长是校务委员会成员，则代理校长所代表的那个类别的校务委员会成员席位应该临时空缺。代理校长应该在校长缺席，或者其职位空缺期间，行使校长的所有职责（学位授予除外）。代理校长可以以书面形式向校务委员会提出辞职。

副校长。副校长是学术评议会的主席，为维持和促进学校的效率和良好秩序向校务委员会和学术评议会负责。在校长缺席或其职位空缺的情况下行使授予学位的职权。副校长是一个长期职位，由校务委员会和学术评议会联合开会讨论任命，可以工作到退休。副校长可以向校务委员会提交书面辞呈。

代理副校长。代理副校长由学术评议会提名、校务委员会任命，任职时间、条件等由校务委员会和学术评议会协商后决定。代理副校长中的首席代理副校长可以根据条例的有关规定，在副校长缺席、不能履行其职责或其职位空缺的情况下，行使副校长的所有职责。首席代理副校长被授权在校长和副校长缺席时授予学位。代理副校长的补充职能由条例作出规定。代理副校长可以向校务委员会提

出书面辞呈。

审计员（Auditor）。审计员由校务委员会任命，任期三年，符合条件的可以连任，报酬由校务委员会决定。审计员有权在所有合适的时候取得大学的账本、财务记录、会计账目和凭单，有权从大学官员那里获得有关他们职务行为的信息和解释。审计员至少每年向校务委员会提交一次报告。如果由于审计官的死亡、辞职或者任何其他原因引起该职位的空缺，校务委员会应该立刻任命一位新审计员补充这个空缺，以完成余下的任期。审计员可以向校务委员会提交书面辞呈。

按照章程的规定，审计员不在大学的官员系列，大学官员只包括校长、财务长、代理校长、副校长、代理副校长、院长。

院长（The Heads of Schools）。经校务委员会同意，院长由副校长任命，有关情况可由校务委员会和学术评议会商量后，由校务委员会决定。院长可向校务委员会提交书面辞呈。

财务长（The Treasurer）。校务委员会应该在不是大学成员的人员中任命一位财务长。

大学注册主任（The University Secretary－Registrar）。学校设一位注册主任，由校务委员会任命。

图书馆和信息服务总监/长（The Director of Library and Information Services）。根据章程 XXV 款规定，学术评议会在与校务委员会协商后，任命这个职位的人员。

其他官员。其他的官员和学术人员都由校务委员会任命，但按照本章程规定由学术评议会任命的除外。学术评议会任命的官员和学术人员见学术评议会权力规定。

2. 校务大会人员组成及权力

（1）校务大会由下列几类人员组成

根据阿斯顿大学章程的规定，校务大会的组成人员极为广泛，有 11 类人员可以参加校务大会。大体可归为这样几类：

校内管理人员。包括校长、代理校长、财务长、副校长、代理副校长、各学院院长。

校内其他人员。学院管理委员会的终身成员、学院的荣誉教授和推选的副教授；校务委员会成员、教学人员、大学毕业生（含荣誉毕业生）、学院协会、学生会主席和秘书，退休教授、其他由校务委员会根据学术评议会的建议而决定的大学成员；教学人员中的退休成员，前任校务委员会成员、咨询委员会的成员，完全属于大学所有的公司董事、欧洲议会的合适人员。其他代表根据学术评议会的建议由校务委员会邀请。

社会各界人士。女王的代理人，在赫里福德、伍斯特、沃里克等郡的代理人；宗教界的代表，人数不超过 10 人，可由校务委员会随时决定；工商界的代表，人数不超过 50 人，可由校务委员会随时决定。

地方政府代表。几个郡选民选举的议会下院成员；这几个郡的议会主席；下列每个地方教育当局的一个代表：郡议会、赫里福德、伍斯特、沃里克等郡的市区政会/议会；地方当局的代表，可由校务委员会随时决定，总人数不超过 20 人。

其他人员。下列没有归于任何一类的代表，人数不超过 40 人：工程委员会和其他专业研究所、研究协会和组织、学会、大学、其他教育机构。可由校务委员会与学术评议会协商后随时决定。

除了特许状和章程有规定的以外，校务委员会可以决定所有与校务大会成员组成、提名、任命有关的事宜，校务委员会根据情况的变化可随时对校务大会组成进行调整。

（2）校务大会的权力

校务大会应该接受副校长有关大学工作的报告，审计账目，有权就任何有关大学的工作向校务委员会或者学术评议会发表意见和展开讨论。

校务大会根据校务委员会和学术评议会的联合提议任命校长。

任命三个校务大会的成员作为校务委员会的成员。

校务大会应当在上一次会员大会结束后的 15 个月内至少举行一次会员会议。特别会议可随时由校务委员会召集，或者经 50 个校务大会成员提出书面要求也可开会。所有校务大会会议的法定人数是 50 人。

3. 校务委员会的人员组成及权力

（1）校务委员会的组成

与校务大会相比，校务委员会组成人员范围要小得多，主要由与学校管理事务密切相关的人员组成。大致可分为这样几类：

学校管理人员。校长、代理校长（担任校务委员会主席）、财务长、副校长、代理副校长、各学院院长。

学校管理机构代表。由学术评议会指定的三个学术评议会成员；由学术议会指定的三个成员；

校外人员。由枢密院大臣指定的两个代表；由伯明翰城市委员会指定的一个代表；由校务委员会指定的非大学成员，包括工商界人员，不超过 12 人；由校务大会指定的三个成员，这些成员应该是非大学成员。

学生代表。四个学生成员，包括学生会主席、副主席、由大学生选举出来的一个研究生代表和一个本科生代表。

任何一位校务委员会成员都可以写信给校务委员会辞职。

校务委员会应该从它的成员中任命一位副主席，副主席不是大学的学术人员或大学的学生。副主席任期三年，如果副主席失去了校务委员会成员资格，应该停止副主席的任职。副主席可以写信给校务委员会辞职。

（2）校务委员会的权力

校务委员会除了享有特许状规定的权力外，还具有以下权力：

学术管理权力。在学术评议会的建议下批准大学学术岗位的设置，以及延缓或废除任何由这些条例产生的学术岗位。但前提是任何这样的废止将不会与章程中有关学术职员（教学人员）任免的规定相抵触；根据学术评议会的建议创立、接受各种奖学金和其他有关学习和研究的资助；接受、拒绝和提交学术评议会提出的任何建议。

人事管理权力。与学术评议会联合提名校长候选人给校务大会；指定 12 个非大学成员作为校务委员会成员；授权设立大学的非学术职位，暂停或取消由章程创设的非学术职位；根据学术评议会提议决定大学学术人员任命的条件和任职，决定其他人员的任命条件和任职；认为有必要保持大学有效行使职能时，随时任命一些官员（荣誉的或付报酬的）和其他大学雇员（不包括由学术评议会任命的官员）；授权给学术评议会或者校务委员会的一个委员会，或者某一个特定的人任命任何官员或雇员、或某一类官员或雇员的权力。

财务、资产管理权力。代表大学借款；接受所有或任何一部分财物、资产、债务的转让和学院的担保；监督、管理和控制大学的财政、财产和商业事务，为此可以指定银行家、任何其他人或代理人管理学校财政，如果这种财务决定会直接影响学术政策，应该听取学术评议会的意见和建议；将大学拥有的资金投资于股票、基金、有价证券等；买、卖、交换不动产，代表大学接受不动产的租赁和个人财产；提供、管理和保养大学的建筑、房产、家具和设备；为了教育和研究的目的，接受任何财物、遗赠、捐赠；在学术评议会的提议下，授权建立学院、研究所、代表团/机构（Delegacies）、学部、系、部门、委员会和其他诸如此类的机构。评价大学的工作，认为有必要的时候采取措施促进学校的利益。

其他权力。制定章程和条例；与学术评议会协商后，为大学选择印章和印泥（Seal and Mace），是唯一负责监管和使用印章的机构；预先安排大学学生的福利、健康和安全；预先安排大学所有雇员的福利、健康和安全；代表学校参加、更改、执行和取消合同。

4. 学术评议会人员组成及权力

（1）学术评议会的组成

学术评议会主要是由学术人员代表及学生代表组成，主要包括如下人员：

管理人员。副校长、代理副校长、注册主任、图书馆馆长和信息服务总监、各学院院长；

学术人员。每个学院的教授代表，由每个学院的教授选举。具体名额如下：阿斯顿商学院三人，工程和应用科学学院三人，语言和欧洲研究学院二人，生命和健康科学学院三人；每个学院的非教授人员代表，由学院成员选举产生，各学院名额与教授代表的名额一致；学术议会成员中每 25 个人中产生一个代表，由学术议会选举产生。如果学术议会成员不是 25 的倍数，余数按 25 人计。

四个学生代表。包括学生会主席、副主席（教育和福利）以及由大学学生选举产生的一个研究生代表和一位本科生代表。学生成员任期一年，可以重新选举。

学术评议会可以随时决定大学的其他人员作为其成员，总数不超过学术评议会其他成员的 1/8。

（2）学术评议会权力

除了特许状和章程规定的其他权力外，还享有以下权力：

教学管理权力。考虑相关学院的观点后，监管和控制所有教学、课程的学习和研究，不同类别学生的入学条件、学位和大学的其他教学事务；规定入学条件，减少不能指明任何理由的招生，评议会认为适合可下放权力给官员或一个委员会；管理大学的所有考试，任命考试官，在任何最终的学位考试中至少任命一名校外的、独立的考试官；授予那些进行课程学习，并通过大学的考试或者其他符合大学规定条件的人学位和其他学术荣誉；授予那些已经完成了学术评议会认可的课程学生、以前的学院（或它的前身）学生学位（包括高一级学位）；给完成了学术评议会认可课程的人颁发文凭、证书；颁发荣誉学位、荣誉教授或其他大学荣誉。以正当理由取消由大学授予的任何学位和其他学术荣誉，宣告大学授予的任何毕业文凭或证书无效；承认在大学和其他学习场所（包括工业和商业）的考试和学习经历，只要这些组织和场所能达到学术评议会规定的要求，提供合适的学习课程；就接受各种奖学金和其他学习、研究资助向校务委员会提出建议。

科研管理权力。促进大学的研究，要求有关单位提交研究报告。

人事管理权力。随时考评所有学术人员的职责、职务条件，向学术议会征求意见后，向校务委员会提出建议；依照校务委员会批准的规定任命所有学术人员；就每个学院委员会成员中四个高级学术人员的任命及本科课程主任、研究生课程主任、科研主任的任命向校务委员会提出建议。这些人应该在与学院领导协商后由副校长提名；建议校务委员会设置、暂停、取消大学的学术职位。

学生管理权力。采取适当的措施管理学生组织；负责大学学生纪律管理，得

到副校长报告后根据有关规定勒令任何一个学生休学，拒绝接受任何一个学生入学，开除任何一个学生；采取任何学术评议会认为合适的方式行使纪律管理权力。学术评议会可委托副校长或授权其他大学官员，对学生休学或拒绝接受学生入学作出决定，在下一次学术评议会会议提交报告；管理和指导大学生的生活条件、文化娱乐设施，对有关学生住宿和其他学生设施的使用作出规定。

其他权力。指定三个学术评议会的代表作为校务委员会成员；就学校条例制定中有关学术事务的部分向校务委员会提出建议；决定学位授予和其他荣誉授予的礼仪；负责管理学位服的使用；负责图书馆和信息服务的总体管理；促进和监管大学的校外工作；就任何有关大学利益的事务向校务委员会提出建议；除有特别规定以外，指定大学的其他委员会的代表；就成立学院、研究所、代表团、学部、系、部门、委员会和其他机构向校务委员会提出建议。

5. 学术议会的人员组成及权力

（1）学术议会的组成

学术议会应该由大学的学术人员组成，学术评议会规定的大学其他人员也可以参加学术议会。

（2）职责和权力

学术议会的权力广泛，它是由学术人员讨论学校各项事务、提出意见和建议的咨询、参谋组织，不是一个决议性的组织，至少每学期举行一次会议，可以由副校长召集特别会议，经不少于 25 个成员书面要求也可以召开特别会议，但需要讨论的事项应有不少于 7 天的公示期。它可以讨论和宣告任何影响大学事务的意见，学校在要对特许状、章程、大学体制、学术人员职务条件作出任何修改之前，应该通知学术议会，并允许发表意见。但前提是任何意见的提交不迟于学术议会通知期限的最后一天。

学术议会享有知情权，学术评议会会议记录的复印件应该送达学术议会成员（学术评议会另有规定的除外），学术议会应该接受副校长有关大学发展的年度报告，也可以由校务委员会、学术评议会、副校长、大学的其他机构、学术议会不少于 25 个人的小组报告其他事务。章程还规定学术议会可以按照有关规定指定或选举成员参加校务委员会和学术评议会。

6. 学院和院务委员会的人员组成及权力

每一所学院应该由学院的全职学术人员以及其他学术评议会与学院协商后决定的人员组成。学术评议会应该规定每一所学院所属的研究学科，一个学科可能不止归为一所学院。根据特许状和章程的规定，每一所学院都应对课程的组织和实施负责，对促进某一学科内的研究负责，完成学术评议会分派的特定职责。

每一所学院应该成立学院委员会，委员会应该享有学术评议会批准的人员组

成、权力、职责，委员会的大多数享有投票权的成员应该是从学院学术人员中选举产生的，这些权力包括讨论与学院工作有关的任何事务的权力，通报委员会的观点，提出建议。

7. 有关委员会的规定

在特许状和章程中规定的所有机构各自都可以组建或解散常设的、特别的顾问和咨询委员会，包括校务委员会与学生会的联合委员会以及学术评议会与学生会的联合委员会。任何一个委员会都可以包括非大学成员，组建委员会的团体可以指定委员会的权力、职责。

校长、代理校长和副校长是校务委员会的任何委员会的当然成员。

副校长和首席代理副校长应该是学术评议会的任何委员会的当然成员，也是任何学院委员会的非投票当然成员。

院长应该是本学院委员会下任何委员会的当然成员。

组建委员会的团体制定该委员会的程序规则，根据这个规定委员会可以自主决定议程、会议时间、地点。

8. 学校官员和成员的免职

校长和代理校长、校务委员会成员，由校务委员会和学术评议会联合以“正当理由”免职。

“正当理由”是指：

（1）校务委员会和学术评议会联合确信某一个人由于所犯的过错，确实不再适合履行职责。或者（2）不道德行为、诽谤性或不体面性质的行为与岗位职责不相称。或者（3）由于身体、脑力或其他原因导致长期不能履行所担任职务的职责。

通过分析阿斯顿大学的章程我们可以发现：

大学实行的是委员会领导体制，从学校的校务大会到学院委员会及各下属委员会，都是通过集体领导讨论进行决策。

各委员会的权力互相牵制、监督，避免独断专行。如校务委员会和学术评议会，一个负责学校所有行政事务的管理，一个负责学校所有学术事务的管理，而且从职能规定来看，校务委员会权力很大，甚至可以任命学术人员，制定章程和条例，但相关的事务必须听取各个委员会的意见，如果涉及学术人员的任命则必须由学术评议会提名，修订有关学术规则必须由学术评议会提出动议，进行有关学术事务的财务决策时，必须听取学术评议会意见等。而学术评议会虽然管理学校的一切学术事务，但人员任命、岗位条件的规定、岗位的设立等都必须最后通过校务委员会。

学术事务和行政事务有较明确的分工，行政权力和学术权力不但互相制衡，

而且在一定程度上分离。在学校的校务委员会、学术评议会中，学术人员和行政人员互相渗透，尤其是校务委员会中有较多的学术评议会代表、学术议会代表，在总的代表人数中学校行政人员并不占优势。在学术评议会中除了校级领导外，有少量的非教授人员，但可以肯定的是基本上由学术人员组成，做到了学术事务基本上由学者决策，学术议会则完全是一个学校教学人员参与学校管理、行使学术权力的专门机构，是一个“学者的社区”。总的来说，学术权力和行政权力在阿斯顿大学达到较好平衡。

大学管理的民主程度高，不但校级领导、教授和院长能参与各级委员会，而且学生、非学术人员在很多委员会中都有代表。例如学生在校务大会、校务委员会和学术评议会中都有代表，而且注意到了本科生和研究生的代表性。学生还通过学生会行使部分管理权力，参与学校的管理。

学校管理的参与范围广，校务大会和校务委员会等学校高层管理机构都有校外人员代表参加，保证了大学与社会、地方政府和工商界等的联系与合作，大学与政府、社会的沟通协调渠道通畅。

（三）条例中关于一些人员、机构权力的具体规定

条例是根据特许状和章程的有关规定，对学校的管理事物作出更加详尽规定的管理文件。条例更多地体现学校的管理价值，其修订和审批也不如特许状和章程那么严格。在内容上更侧重于中层和基层管理事务的规定。

1. 对代理副校长的有关规定

阿斯顿大学条例规定大学应该有三个或更多的代理副校长，其中至少有一个具有教授身份，具有教授身份的代理副校长由副校长指定为首席代理副校长。

代理副校长职位由大学学术人员担任，应该是专职的，任期三年（也可根据学术评议会的建议，由校务委员会延长到某一指定的任期），每个任期从8月1日开始。

当一个职位即将空缺时，副校长将这个职位的职责说明提供给学术评议会，学术评议会将成立一个搜寻委员会，征求职位候选人，将候选人的情况及名单提交给副校长。在与候选人面谈后，副校长将提交一个或多个名单给学术评议会选举。再将由学术评议会选举出来的人提交给校务委员会任命为代理副校长。但每个代理副校长的年薪由薪酬委员会决定。

在预定的任期届满以前，如果出现代理副校长职位空缺的情况，应根据上述程序指定一位继任者完成余下的任期。如果余下的任期是六个月或更短，继任者应该完成余下的任期和下一个三年任期。

除了特许状和章程规定的职责外，代理副校长的主要职责由校务委员会听取

副校长的建议后决定，任何一个代理副校长都随时根据需要履行另外的职责，代表副校长履行职责。

2. 大学的学院

大学应该有下列学院：阿斯顿商学院、工程和应用科学学院、语言和欧洲研究学院、生命和健康科学学院。

3. 学院的成员

（1）学院应该由专职学术人员和其他人员组成，包括学院的访问教授，由学术评议会根据学院的建议指派的兼职的、访问学者，学术评议会与学院协商后随时决定的其他人员。

4. 学院会议

（1）每个学院至少一年举行一次会议，根据需要或者经 10 个以上学院成员书面要求也可举行会议。

（2）学院的所有成员都有参加和讨论与学院工作有关的任何事务、大学内其他团体提出来的与学院有关的事务的权力，学院有权传播其观点并提出建议。

（3）学院有权安排自己的事务，包括召集会议。

5. 院长

（1）学院院长由副校长提名，由校务委员会批准，任期五年。院长职位候选人（校内或校外）需接受一个相当于教授任命委员会的会见，这个委员会包括学院的大多数学术成员，校务委员会中的两个外来人员，两个外部评价者。委员会由副校长任主席。

（2）院长在任命后于八月的第一天到任，任期由校务委员会根据副校长的建议，可延长至某一指定的时期。如果院长的职位出现空缺，副校长应该根据上述程序和规定立即着手任命新的院长。

（5）院长权力和职责主要包括如下几个方面：院长担任学院委员会的主席，是任何一个学院委员会下属委员会、学院内学术人员任命委员会、校务委员会、学术评议会和诸如此类委员会的当然成员。院长负责大学政策在学院内的实施，对学校分配给学院的资源使用和管理向副校长负责，协助副校长管理和发展大学，承担任何其他适合院长身份和学院工作的职责。在学院内定期向学院成员作报告，裁定有关学生入学的事务，行使条例中规定的有关学生纪律管理的权力，代表学院向与学院工作有关的团体、部门提出学院的建议。

6. 学院委员会

（1）学院委员会由当然成员、选举产生的成员两部分组成

当然成员。没有投票权的当然成员是副校长、首席代理副校长；有投票权的当然成员包括院长和副校长与院长协商后提名的四名高级学术人员，最后由学术

评议会和校务委员会批准，任期五年。由副校长和学术评议会建议，可由校务委员会延长到指定任期。

选举产生的成员。学院中每 15 个学术人员中选举 1 个代表，最少不少于 7 人。每个被选举出来的成员任期一般不少于两年，每年 7 月 31 日起更换代表的 1/2。退出的代表有重新被选举的资格；由学院学生选举出一个学生代表，任期一年，有重新被选举的资格。选举产生的成员中还有一部分称为增选成员。增选成员没有投票权，由学院委员会增选，任期不超过两年，7 月 31 日结束任期。如果增选成员的任期已经达到两年，应在一年以后才有资格重新增选。增选的对象应该包括学术人员、学术相关人员、支持人员和学生，也可包括工商界、公共服务和职业人员的代表。

（2）学院委员会的主席

学院委员会的主席由院长担任，其职责和权力主要有以下几个方面：

大学政策、章程、条例规定的权力：负责教学计划（programmes）的组织和实施，提升学科的研究水平。对学术评议会分配的任务承担特别责任；讨论任何与学院工作有关的事务，讨论后向学术评议会报告其观点；处理大学内其他部门、团体提出来的与学院有关的任何事务，传达其观点和建议。

按一般政策规定行使的职责和权力：确定学院内学习和研究计划；建议学院招生计划，由学术评议会批准；讨论和决定入学资格的相关问题，批准成年人入学程序；根据学术评议会决定的规则，管理学院的考试；讨论学院学生的晋级（progress）；处理学生旷课或对课程不满等事宜；推荐学院课程考试官，由学术评议会任命；建议学位、证书、文凭的授予。

此外还有以下职责和权力：管理学院的学术和财政事务，向院长、副校长和学术评议会提交有关建议，决定学院资源的申请和使用，确保资金合理处置；向学术评议会建议设置学术职位，包括访问人员的职位；与相关的院领导和个别相关人员协商后，向学术评议会提出学院人员在学院间的调动申请建议；指定学院教学计划和项目的组织者；与工商界、职业机构商讨教学、研究、培训等事宜；接受和授予奖学金和各种研究资助。

行使其他学术评议会指定的职责。

（3）学院委员会的运作

每个学期委员会应该开会六次，其他情况由主席决定。有三个委员会成员向秘书提出书面要求，则应召开会议，会议由主席召集。有关会议的通知应该有七天公告时间。开会时，1/3 的委员会成员到会则构成法定人数，其中至少包括一位有投票权的当然成员和一位被选举出来的成员代表。所有委员会的决策应该由出席会议并有投票权的人投票，以简单多数决定。如果票数相等，则由主席通过

第二次投票决定。

由注册主任（Secretary－Registrar）或者他提名的人选担任委员会的秘书，会议记录应该记录委员会所通过的所有方案，应该保存委员会每一次会议所作的所有工作记录。这些记录应该送达每一位委员会成员、学术评议会成员，同时在学院内可以查阅。

学院委员会有权力根据需要建立次一级的专门委员会，负责学院有关事项的管理。院长应该是任何一个这样委员会的当然成员。这样的委员会有权管理委员会、教学委员会和学科委员会等。

管理委员会的成员应该包括院长（主席）、本科计划主任、研究生计划主任和研究主任。该委员会也可以另外增选没有投票权的成员。

教学委员会的成员包括院长、本科教学主任、研究生教学主任、一个由选举产生的学生代表以及由学院委员会指定的其他成员。该委员会也可另外增选没有投票权的代表。委员会主席应该由委员会成员从委员会成员中选举产生。

学科委员会的成员包括院长、研究主任、大学产业/商业联络总监（University Director of Industrial/Commercial Liaison）、一个选举产生的学生代表和学院委员会指定的其他成员。该委员会也可另外增选没有投票权的代表。委员会主席应该由委员会全体人员从委员会成员中选举产生。

条例还规定每个学科应该设立一个学科组教职人员会议，就有关本学科的事务发表意见。除了上述规定以外，阿斯顿大学的条例对学校人事管理问题进行了详细的阐述，包括人员任命、考核、薪酬、辞退、申诉、退休教师等的规定；对学校学位的种类、授予条件、课程考核、考试官等也有详细的规定；对学生会的组成、经费、权力、学生纪律等的规定。可以说条例的规定涉及学校管理和运行的所有方面，有的还非常细致。如对投票的规定，就包括投票的程序、监票、方法，甚至包括对投票用纸的规定。

从条例的规定中可以发现，副校长对代理副校长的节制权力较大，提名、任命、职责安排等基本上都由副校长决定；学院委员会主要是由学术人员组成，学院每一个成员都可通过参加学院会议对一切有关学院的事务进行讨论，学术人员在基层的学术权力得到充分行使，而且也体现出学院学术单位的基本特征；从校、院的权力分配来看，学院的权力空间较大，学院自主决定学院的课程、教学计划、研究计划等；学院决策非常民主，采用一人一票制，学院委员会的事务由参加会议的代表投票决定；学生的管理权力在学院这一层次也得到较好的体现。

最后必须指出的一点是，虽然我们通过特许状、章程和条例的规定可以管窥一所大学权力的全貌，但大学的实际运行往往与各种制度规定有一定的差距。“由法律规定表现出的印象与大学实际的管理产生的反差，不是因为规定被破坏

了或者是被忘记了，而是因为规则本身的框架是比较宽泛的，经得起各种说明、解释，经得起以后学校发展、规模扩大的检验，不必要进行正式的修订。发展可能是偶然的，也可能是经过精心规划的，也可能是起源于管理实际中一个简单的问题，或者是正在变化的权威的概念。"[①] 所以有时候特许状和章程等的规定会留下一定的解释空间，以适应未来发展的需要。莫迪和尤斯塔斯在《大学特许状：合法化的幻象?》一文中明确提出这样一个结论：虽然世界上所有的国家都有法制（宪法），但在许多国家法制受到轻视。我们知道，没有一所英国大学的特许状受到蔑视，但也没有一部特许状对大学的实际运行提供了完全可靠的指导。在几乎每一所大学，对日益增加的行政人员施加的影响也没有任何提示。

① Colin Flood Page and Mary Yates. Power and Authority in Higher Education [M]. Society for Research into Higher Education Ltd, 1976: 3.

第七章　中英大学权力比较和我国大学权力改革

英国已经形成了较为成熟的高等教育体系，在世界高等教育阵营中占有一席之地。其最为重要的特征是教学、科研和社会服务协调发展，政府调控、社会参与、市场渗透、大学自主运作规范，学术权力与行政权力均衡制约，教育评估、质量保证、学生满意和谐一致，借鉴英国大学权力模式和运作机制无疑对正在进行现代大学制度探索的中国大学具有重要的意义。正如比较教育学家萨德勒(Michael Sadler）所说："如果我们力求理解外国教育制度的真正作用，我们就会发现自己更能领会本国教育的精神和传统，更能理解未写成文字的教育理想，更快抓住本国教育中逐步扩大影响或逐步缩小影响的迹象，更易发现威胁到本国教育的危险和有害变化的微小而渐进的作用。"[①] 虽然我国与英国在政治制度、经济、文化、科技和社会发展水平等方面有较大差异，但这并不妨碍我们进行两国之间大学权力的比较。我们不是评判一国或另一国大学权力的优劣，而是借鉴先进发达国家的经验，为我们这样处于后发地位的国家找到优势，加快我国大学权力的转型，构建具有中国特色的现代大学制度。

一、我国大学权力概述

前面已经对英国大学权力历史、外部权力和内部权力等几个方面进行了深入

---

① M. E. Sadler. How Far Can We Learn Anything of Practical Value from the Study of Foreign Systems of Education [M]. Guildford, 1900, PP ii f. 转引自吴文侃，杨汉清．比较教育学 [M]．北京：人民教育出版社，1999：9.

研究，下面从这几个方面对中国大学权力进行探讨，以便于进行比较分析。

值得指出的是，我们现在大多提“大学办学自主权”，这种自主权与本文所指的“大学权力”是有一定区别的。大学自主权是我国高等教育理论工作者根据我国高等教育改革和发展的现实，提出的一个具有相对明确指向性的概念，反映了权力主体对权力的一种诉求，乞求式地要求政府让渡权力给大学，让学校有权力自主办学，不要受到政府的不正当干预。所以这里的办学自主权是从政府对大学管得过多、过死，大学是政府的行政附属单位而并非具有真正法人资格的办学主体地位的角度提出来的要求，自然这种权力并非法律意义上的赋权，政府官员可以根据环境的变化或自己的喜好随时收回权力。大学权力是一个中性的概念，涉及的权力对象既有大学外部，如政府、市场和社会，也指向大学内部的权力，如校长、教师和学生，学校、学院和系以及各种委员会等。明确两者之间的差异便于后面的比较分析。

（一）我国大学权力简史

一般认为，具有严格意义上的中国高等教育的历史是从近代才开始的，是中国近代社会的产物。[①] 从京师大学堂诞生到中华人民共和国成立以前，中国先后学习和移植过日本、德国、美国和法国等国的高等教育体制。从癸卯学制到民国初期，主要是移植日本大学制度，而日本大学制度又大多是借鉴了德国大学制度，所以这一时期可视为日本与德国大学制度的移植时期。1929 年，国民政府颁布了《大学组织法》、《大学规程》和《专门学校组织法》、《专门学校规程》，1948 年又修订颁布了《大学法》和《专科学校法》，对大学的管理体制作出了明确规定，大学的外部权力和内部权力模式一直延续到新中国成立，对中华人民共和国成立后的大学管理产生了直接影响。

到国民党统治时期近代资产阶级高等教育发展到了顶峰。中国近代大学在这期间走上了现代大学轨道，高等学校门类较为齐全，高校教育体制日趋完备，高等学校数量成倍增长。据《第三次中国教育年鉴》记载，到 1948 年底，全国共有公私立大学、公私立独立学院、公私立专科学校 218 所。[②] 高等教育实行一种高度集权的国家管理体制，国家对高等学校实行统一、直接管理，中央对大学管理基本上采取一种行政运作机制，对高等学校的行为以直接行政命令方式进行。如大学的招生、课程设置、教学内容、学位授予等学术管理按政府的指令决定，国家统一组织招生考试，高校教师由教育部认定，各学校的组织机构、学科设置

---

① 郑登云．中国高等教育史（上册）．上海：华东师范大学出版社，1994：3.

② 同上，267。

在数量、职能等方面由政府明确规定，甚至连名称都统一规范要求。公立大学经费由政府计划划拨，政府对学校进行直接的干预。

与政府对大学的强权干预相比，大学内部却实行着比较民主、自由的管理体制。“如果说1929年所确立的中国大学制度在政府管理方式上更多地反映了东方集权统治思想的话，而在高等学校自身管理的制度上，却更多地移植了西方大学的方式，在有限自治下保留了大学制度中最有益的内容之一。”① 有人认为“在教育现代化的尺度上，二三十年代的大学也许更为接近现代大学的概念”②。在当年军阀混战、民不聊生、政治动荡的年代，以北京大学为代表的近代大学却以思想自由、兼容并包、学术独立、教授治校的理念办学，当年的北京大学、清华大学等群星璀璨、风云际会，造就了整整一代各个学科领域的学术大师，我们至今仍生活在他们的影响之下。蔡元培在北大进行的改革无疑是中国近代高等教育史上最为亮丽的一笔。蔡元培1917年入主北大，按照德国大学制度实行民主办校。首先是组织评议会，作为全校最高的立法机构和权力机构。评议会除由校长、各科学长组成外，每五名教授得选一人为评议员，一年改选一次。学校各学科的设立及废止、各门课程设置以及聘请新的教授等重大事项，都必须通过评议会审核通过。第二是组织各学科教授会，扩大教授治校的参与程度。教授会按系设立，系主任由教授会选举，教授会负责本系的教学和各项管理事务。蔡元培一直反对校长专权，这种体制改变了校长负责全校事务、各学科学长负责各系事务的专制政府组织形式，从而使“学校内部，组织完备，无论何人来任校长，都不能任意办事”。③ 第三是设立行政会议。除评议会是全校最高立法机构和权力机构外，行政会议是全校最高的行政和执行机构，负责贯彻执行评议会的决议。行政会议由各专门委员会、教务长组成，校长是行政会议当然的议长。行政会议下设11个专门委员会，如组织委员会、庶务委员会、预算委员会、审计委员会、图书委员会、仪器委员会、出版委员会、聘任委员会、学生自治委员会、入学考试委员会和新生指导委员会。另设教务会议，管理学校的学术事务，教务处为其常设机构，行政权力与学术权力既各自分离又相互协调、制约。

（二）我国大学的外部权力

建国以后，我国在大学管理权力方面进行过多次调整和改革，政府与大学之间的权力分配几经变迁。1979年12月，复旦大学校长苏步青、同济大学校长李

① 张宗俊．现代大学制度．北京：中国社会科学出版社，2004：234.
② 杨东平．重温大学精神大学精神前言．沈阳：辽海出版社，2000：9.
③ 蔡元培．中国现代大学观念及教育趋向［G］//蔡元培全集（第三卷）．北京：中华书局，1984：130.

国豪、华东师大校长刘佛年、上海交大党委书记邓旭初等在《人民日报》发表文章，呼吁“给高等学校一点自主权”。时至今日，已过去二十多年，中国的经济体制、综合国力、精神文明建设、人民生活水平、公众的文化价值观念、高等教育的规模、质量、效益、水平等都与当年不可同日而语，大学的外部权力不断在发生新的变化，不断求得新的平衡，但从权力格局来看没有实质性的改变。从现状来看主要有以下几个特点：

1. 政府主宰

在大学与政府的关系中，政府永远是处于强势地位的“应该劝说学术界，既然政府可以轻而易举地居于上风，甚至，如果它愿意的话，可以摧毁大学，那么，对学术自治的某些限制是不可避免的。”[①] 其实，作为中国的大学人，对“传统的高等教育自治现在不是，也许从来都不是绝对的”是有深刻理解的。从历史上看，中国的大学从来没有自治过，更不要说完全的自治，也没有奢望过可以自治，只是要求政府下放一点办学自主权。现在，政府在与大学管理的权力关系中依旧处于主宰地位。主要表现在：

政府将大学划定一定的级别，纳入其行政管理体系之中。虽然现在已经实行了市场经济体制，但像计划经济时代一样，行政序列是衡量一切职业、一切单位的“尺子”，个人所有的成就、待遇、社会地位全都与行政级别挂钩。大学也不例外，大学也是这个行政序列中的一个单位，大学校长大多为厅级，有的是副部级，学、政不分。大学被视为教育行政部门的附属单位，而不是有独立法人资格的办学主体。

政府集大学举办者、管理者的职责不清，有时甚至充当办学者。“这种集权式管理模糊了高等教育行政职能和高等学校职能之间的界限，导致高等学校主管部门角色不明，高等教育的举办者、管理者和办学者三位一体，集中于高等学校主管部门。”[②] 实际上，政府是公立大学的举办者，是所有大学的管理者，而办学应是大学自身的权力。

政府操纵任命大学校长的全过程，将大学校长视为官员而不是教育家和管理专家。从候选人的确定、考察到最后任命，都由政府组织部门控制，学校教授基本上没有参与，更不用说广大教师。任命过程的信息不公开、不透明。一般不进行校外公开招聘，更不用说全国、全球招聘。

政府对学校学术事务和行政事务进行干涉，包括大学招生自主权、专业设置权、教学管理权、国际交流权、人事管理权、财务管理权等。政府下达招生计

① ［美］约翰·布鲁贝克．高等教育哲学［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：34.

② 潘懋元．多学科观点的高等教育研究．上海：上海教育出版社，2001：327.

划，审批专业设置，干涉学校教学计划的制订和课程设置，决定学校工作人员的职称评聘、工资发放，除了正常的财务审计外经常检查学校的财务状况。

政府不依法管理大学，按照行政命令的惯性，发红头文件指挥大学。教育行政部门像对待下级单位一样对待大学，主要采用一事一议的行政审批方式。

政府大权在握，对大学采用集权式指令性管理，而中国的大学层次、地域、科类、历史、水平等各不相同，政府缺乏灵活有效的协调机制，各校千校一面，没有个性和特色。

2. 计划主导

计划经济的主要特征是：国家机关是全部经济活动的直接领导者和组织者；指令性计划是国家组织经济活动的主要手段；国家管理经济的方法以直接的行政干预为主。由此可见，政府主宰与计划主导是相辅相成的，两者互为条件。政府要主宰控制大学，就必然是大学产品的唯一购买者，大学和政府就在资源、人才等方面形成单一市场。要实行计划主导，必然是以指令性的方式配置资源，必然采取集权统一的方式才能保证计划的落实。计划主导的反面是市场主导，市场机制则必然要求各参与市场交易的主体是独立自主的，拥有自主办学、自主管理、自我发展的权益，如果这样就与政府主宰产生冲突。由此可见，政府主宰的后果必然是计划主导，而计划主导的前提是政府主宰。

1992 年党的十四大已明确了建立社会主义市场经济体制的目标，十六大提出要建立完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系的战略部署，2003 年 10 月 14 日通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，中国的市场经济体制不断趋向成熟和完善，中国的市场经济地位也得到一些国家的承认。但中国的教育一直处于计划经济体制的阴影之中。尤其是最需要市场经济机制润泽的高等教育领域，计划经济的钳制使人感到窒息，有人戏称“大学是计划经济的最后一块堡垒”。可以将高等教育市场分为内部市场（学校市场）和外部市场（社会市场）两个部分。内部市场指的是高等院校之间和高等学校内部各市场元素间的交换关系的总和，它可以细分为学校市场、教师市场和学生市场；外部市场指的是高等院校外部各市场元素与高等院校之间交换关系的总和，它具体又由消费者市场（求学者及其家长）、劳动力市场（用人单位）、资金市场、知识市场构成。[①] 以市场经济的构成反观计划经济的计划调控方式的不足，主要表现在如下几个方面：

大学的办学资源基本上由政府独家供给、划拨。中国的私立高等教育在高等教育体系中还不能占有一席之地，政府基本上是大学的唯一举办者。公立大学的

① 陈列．市场经济与高等教育——一个世界性的课题．北京：人民教育出版社，1996：61.

办学经费除了学费以外，几乎全部来自政府拨款，大学没有第二个投资者。而且，这种经费划拨不存在任何竞争，基本上是按学生人数拨款，办学质量、办学水平不同的大学得到的生均经费基本相同，大学缺乏为提高质量而争取资源的动力和压力。由于每年政府按计划拨款，大学经费不足时再伸手向政府要求补充，一方面造成经费不足，另一方面经费浪费严重，大学缺乏提高经费使用效益来争取资源的动力和压力。

学生作为消费者选择面窄，一旦进入某一高校就很难转校和转专业，大学完全是一个卖方市场，无须为争取生源而改进服务和管理，也无须为留住消费者而提高质量和效益。政府没有培育消费者市场以产生“用户第一主义”，大学不仅得到政府按学生人数划拨的拨款，而且也得到学生缴纳的学费，这种学费无须通过竞争而得到。“当政府授予一个学生奖学金和其他形式的财政资助，学生能选择在不同的学校花这笔钱时，政府就在利用消费者市场，当政府按各校吸引学生的人数拨给各校经费时，政府就是间接地利用这种市场。”[①] 我国政府既没有直接利用这个市场，也没有间接利用这个市场。

政府制订招生计划，各校按计划完成招生指标；政府下拨大学进人指标，大学按政府制定的编制吸纳新人；大学按政府的计划和要求发放文凭；大学每年向政府报送毕业生分配计划；等等。

3. 社会疏离

由于大学受到政府主宰和计划主导，因此大学先天与社会存在隔阂，大学基本上成为一个封闭的办学实体，大多要通过政府这一中介与社会发生联系。“在目标的制定上，高等学校只需听从于政府，无须了解社会需要和跟踪劳动力市场的变化……高等学校只需对政府及教育主管部门的计划负责，从而削弱了高等学校与社会的联系。”[②] 大学与社会的疏离主要表现在：

大学与工商企业联系较少，大学并不将工商企业界作为其产品的购买者之一，很少向工商业界争取经费。大学在促进社区经济文化发展方面作用甚微，大学基本上不会向社区、工商企业开放课程、实验室及其他设施。大学也不会为满足社会的需要而自主调整专业、课程、人才培养目标及科研的方向和计划。

社会各利益集团基本上没有参加大学的内部决策和管理活动，大学被社会组织尤其是面向市场不断变革的组织视为保守的团体，如果说大学受到社会的关注，也多是批评和不满。

---

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：178.

② 李江源．高等教育制度创新不足略论．高等教育研究，2001（4）．

除了政府以外，社会对大学的办学质量、效益、水平缺乏监督，没有社会中介组织对大学教育教学进行评估，大学的信息不向社会公开，社会无从了解生源质量、经费投入、师资水平、资产设备、课程质量等。不像国外的私人财团、民间组织、新闻机构等广泛参与大学的评估、调研，参与大学政策的制定，经常对大学进行排名。

4. 大学孱弱

大学的外部权力体系中，大学自身无疑对大学的权力、地位起着重要作用。在大学与政府、社会、市场的权力关系中，如果大学能够积极抗争，能够展示自身的力量和影响，大学的外部权力格局也许会发生变化。纵观世界高等教育发展史，从中世纪开始大学就与教会、世俗政权进行着不懈的斗争。大学的独立以及作为独立标志的自由特权是通过不屈不挠的斗争取得的。在当代西方发达资本主义国家，政府与大学的控制与反控制从来就没有停止过，大学与政府形成了既相互斗争、又相互合作的稳定局面。例如，国家元首经常到大学传播其政治思想。当代中国大学总体来说甘愿服从政府，不折不扣地执行它的管理部门的政策、规章制度，几乎没有过对话和讨价还价，这种孱弱的大学更造就了强势的政府和社会。大学软弱主要表现在：

大学没有自己的理想和精神，不捍卫自己的品格。大学的理想和精神是不容侵犯和干涉的。大学就是大学，它不是令行禁止的行政机关。之所以称中国没有真正意义上的大学，也就是指中国的大学缺少学术自由、学术自治和学术中立的传统和文化，政府和社会对大学的独立自主没有思想和文化上的认同。

大学不能也不敢主动争取自己的权力，即使《高等教育法》颁布并赋予大学多项权力后，大学也少有主动争取权力的行为。大学对政府违背法律法规的行为不是表示反抗，而是同意和执行。

大学不能保持学术中立和学术标准。大学经常违背学术中立的原则，按照政府的指示制定某种规划、方案；大学可以为了提高知名度而降低学术标准，接受一些社会名流入学；大学有时为了获得一笔捐赠，甚至就是为了讨好某一个官员、名人等，而授予其名誉教授，甚至其授予硕士、博士学位（实为出卖文凭、学位）等。“毫无疑问，捐赠者可以按他们的意愿支配他们的财产，从而为教育的目的服务。但是如果资金的附加条件与高等教育的基本目的相悖或者妨碍高等教育目标的实现，学院和大学是否应该接受呢”[①]？

盲目服从政府的指令，这是大学软弱的最直接最露骨的表现。到目前为止，

① ［美］约翰·布鲁贝克．高等教育哲学［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：34.

高等学校校长的任免权仍掌握在政府手中，校长在不到万不得已的情况下，一般是不会违背上级主管部门的意志的。大学只有老老实实、不折不扣地执行上级主管部门制定的各种规章制度，才能获得“好学校”的称号和随之而来的各种“好处”，才能获得生存、发展的资源。

（三）我国大学的内部权力

大学的外部权力与内部权力是密切关联的，在某种程度上说，外部权力对内部权力起着引导、控制的作用。但内部权力并不是无所作为，通过内部权力的结构调整、优化分配可以反过来推动外部权力格局的变化，从而促进现代高等教育制度在我国的形成和发展。当前中国大学内部权力的困境主要表现在：

1. 行政中心

行政中心主要是指大学的民主管理不足、行政人员专权，行政权力在大学管理和决策中处于绝对优势地位。

如前所述，大学所有的职业岗位都与一定的行政序列相联接，学术职称也与行政系列挂钩（系主任相当于处级，教授相当于处级，讲师相当于科级等），大学内部的行政部门和科研教学序列之间的关系从根源上看是政府与大学之间关系的一个延伸。既然行政权力已经渗透到大学事务的各个方面，包括学术事务和学术管理，则大学管理处处体现某种行政权力的作用。学校的管理按照科层、行政级别、红头文件运作，行政人员掌握着学校政策制定、资源分配、员工奖惩等各种权力。

学术权力弱化，教授在学校管理中基本上不能发挥作用。虽然有学术委员会、教学委员会、评聘委员会等各种教授参与，甚至是教授为主组成的组织，但仍然是行政权力决定会议的程序、规则，行政领导主导会议的决策结果。即使这些委员会作出了某种决定，但最后必须经过某处领导、校领导的最后审定，行政权力可修改教授们作出的决定。

大学官本位。这里的官既指大学行政职能部门的“官”，也指院系“院长”、“系主任”这样一些官。大学拥有专业化的行政人员和发达的行政机构，是美国高校与欧洲高校的一大差异，也是未来复杂高等教育环境中大学的发展趋势。官本位则与此不同，一指官员们在大学决策中的强势地位，这点上面已述。二指大学人对官位趋之若骛，学者无心向学，一心向官，而一旦为官，则想官、学兼顾，这对学术事业和行政管理工作都会带来不利影响。三指授予官位已成为对学术人员奖励的手段，仕为重，学为轻。为仕后，“官而优则学”，有了官，则有了学位、学术头衔。最后导致学术官僚化，滋生出“学界政霸，政界学阀”之类的学术腐败。

2. 决策集权

决策集权是指大学的决策权力集中，这里的集中从横向来说指权力集中于行政人员，而不是教师、学生或者他们的联合。从纵向来说指大学的决策权力集中于上层，即学校这一层次，基层单位缺乏权力。院长和系主任都由校长委任，必须对校长负责。校、院、系之间有着严格的等级。基层的教授一般很少有机会介入各个层次的决策过程。决策集权不仅导致管理效益低下，而且由于不能发挥学术性权力的作用，严重窒息了基层组织工作的积极性，难以调动广大教职员的办学积极性，不利于以学科、专业发展为基础的高等教育理想的实现。

3. 官学对立

官学对立一方面指行政权力与学术权力的对立和冲突，另一方面指行政人员与学术人员之间的隔阂和彼此不满。行政权力与学术权力由于其各自本身的运行逻辑不同，对立和冲突本不可避免。但正由于其逻辑不同，两者更应互补、合作。学术权力的特征是多元、自由、平等，行政权力的特征是效率、等级、服从，在一所现代大学里学术权力和行政权力都不可或缺。在英、美和欧洲大陆成熟的大学制度中，学术权力和行政权力虽然有冲突，但主要体现为平衡和互补。如校务委员会行使行政权力，评议会则负责决定学校的所有学术事务。又如在学校层面以行政权力为主，基层单位以学术权力为主；在一个时期以学术权力为主，在另一个时期以行政权力为主；精英大学以学术权力为主，大众化教育大学以行政权力为主等。而在我国，学术权力与行政权力是一种此消彼长的关系，双方目标分歧、界限清晰，学术权力的主体与行政权力的主体之间也会冲突和对立。这种冲突表现为一种文化上的歧视，学术人员认为行政人员专制、官僚，不懂专业和学术；行政人员认为学术人员懒散、高傲、无纪律，不服从管理。教师忠诚于学科和专业，行政人员忠诚于学校和组织，两者似乎先天就处于对立状态。正如克拉克所说："大学行政管理人员和教学人员，在日常生活中越来越相互分离，每一方面都试图保持与自己'一类人'的接触。"[①]

4. 院系无权

院系无权是指院系既没有多少学术权力，更无多少行政权力。在克拉克看来，大学基层学术权力定位于最低层次的、直接来源于学科的权力，是大学中纯度最高的学术权力，它直接指向大学的目的性活动——教学、科研等学术活动，所以它是大学学术生产中的核心权力，是学者的基本权力，是学校管理的原生性权力。但我国的院系较少享有这种学术权力。首先我国高校中学术权力弱小的主

---

① ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994：100.

要表现是学者个人的学术权力很小。本来被行政权力压抑的学术权力，又被官僚化的学术委员会等机构占据一大部分，以至于教授几近成为行政机构、行政权力的附属物。其实，学术权力的主体首先应该是学者个体，即使是学术委员会之类的机构中的学者，也主要是以个体出现行使学术权力，学术权力"底部沉重"的特征强调的就是学者个体的学术权力，所有学者平等分享的学术权力。其次是院系作为基层的管理组织，对教师聘任标准、课程设置、学位授予、学科专业设置、科研项目等学术事务的管理权限非常有限。对于院系的行政事务，院系的权力也较小，在财务管理、资产管理、人员考评升迁等方面只能执行上级的指令。虽然中国许多大学，尤其是综合性大学大多实行了学院制，但由于权力限制，学院并未成为有自主办学能力的实体，也缺乏面向市场、社会主动办学的积极性，从而成为附属于大学的消极学术单位。

二、中英大学权力比较

（一）大学自治和学术自由传统比较

英国大学有着深厚的大学自治和学术自由传统，而中国大学则缺乏发展独立性、自主性的过程。

英国最古老的大学是产生于中世纪的牛津、剑桥大学。这些大学从产生起，就不是由政府创办的，而是由学者行会自发组织起来的，这些大学在中世纪还享有大量在现代大学看来不可思议的特权。英格兰大学（在 19 世纪以前的几百年间实际上就是牛桥大学）在不断与教会、政府的斗争中奠定了自己独特的自治和学术自由的地位。在 19 世纪，各国新的高等教育制度逐渐形成，并且一直延续到现在。如德国柏林大学设计的大学自治与学术自由、法国拿破仑时代形成的中央集权大学制度等。而由于受到英国传统的绅士文化的影响，英国的牛桥大学强大自治权基本上没有多大的变化，一直保持下来，期间虽有变革，但总的特征一直延续到现在。英国的绅士文化在思维方式上表现为调和主义和经验主义倾向。有人在谈到绅士风度消极的一面时指出，"它偏于保守，过于尊重传统，包括革新都要到传统中寻找根据"、"英国历史发展中的一个明显的特点：以传统作为改造传统的依据，同时对传统作出符合时代需要的解释"。[①] 但保守也可以解释为稳妥持重，保守党政治家休·塞西尔认为，变革和保守是互为表里的，变革推动

① 钱乘旦，等．在传统与变革之间——英国传统文化模式溯源［M］．杭州：浙江人民出版社，1991：425、39.

历史进步事业，守旧则使其成为明智、有效和切合实际的行动。[①] 所以牛桥大学的许多传统历经近千年都得以保持下来。如重视本科生教育、学院制、导师制、复杂的管理系统等等。英国大学的自治传统即使到了政府资助大学的时候发生了一些变化，但还是根深蒂固。学者享有较为充分的学术自由，在英国传统中，学术权力是学者的权利，学者的这一权利不屈从于任何外在的权力。弗莱克斯纳在谈到牛桥的这种自由独立以及当美国的哈佛大学、哥伦比亚大学等学校失去这种权威时，对牛桥的羡慕之情溢于言表："这是两个真正的学术中心，规模宏大，学科多样，基础雄厚，自主独立，有充分的条件建立和维护学术标准。"[②]

而中国的高等教育和大学发展就缺乏这种学校自治和学术自由的土壤。中国在引进西方大学时，只引入其教育和管理的形式，并未真正学习其大学精神和实质。尽管蔡元培、胡适、蒋梦麟、马寅初、傅斯年、竺可桢、潘光旦、孟宪承等社会名流不断呼吁大学独立、学术自由、教育民主，而且蔡元培等还趁政局混乱、政府权力式微进行学术自由、学校独立等的探索与实践，但真正意义上的现代大学制度并未在中国建立起来。

（二）政府与大学权力关系比较

英国政府对大学干预较少，大学享有自主权；中国大学自主权较小。

英国的大学是经皇家特许状批准的独立法人，政府和学校都按特许状和章程的规定行事。政府除了在颁布、批准特许状方面体现其对大学的控制外，相对于欧洲大陆国家，其对大学的控制和干预是最少的。英国大学的这种自治权现在还受到其他欧洲国家同行的羡慕，"政府的影响在欧洲大陆国家高等教育体制中是最大的"[③]，而在 20 世纪 60 年代—80 年代中期，"英国政府是世界各国中对高等教育干预最少、影响力最小的国家，英国大学的自由度在西方国家中是最大的。这种情况与大学在经费上对政府的高度依赖形成鲜明对比"。[④] 虽然自 80 年代以来政府对大学的干预越来越多，但政府并没有一个庞大的教育官僚机构，正如马丁·泰罗所说，"目前（或将来）英国政府看来不可能为大学的直接管理资金积累发展不可缺的大规模的官僚管理系统，或者在大学管理内部设立类似德国和意

---

① 休·塞西尔．保守主义［M］．北京：商务印书馆，1986，3—9，转引自张应强著．文化视野中的高等教育［M］．南京：南京师范大学出版社，1999：92—93.

② ［美］亚伯拉罕·弗莱克斯纳．现代大学论——美英德大学研究［M］．徐辉，陈晓菲，译．杭州：浙江教育出版社，2001：230.

③ ［加］约翰·范德格拉夫，等．学术权力——七国高等教育管理体制比较［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：166.

④ 杨汉青，等．比较高等教育概论［M］．北京：人民教育出版社，1997：272.

大利的政府公仆——‘大学学监’”[①]，也可以说大学自治主要源于政府没有能力紧紧控制大学。无论从伯达尔、阿什比还是弗雷泽提出的学校自治标准来看，英国大学的自治得分都是最高的，在英国政府的干涉下大学仍享有实质性自治。

如果将英国大学视为大学自治、国家监督模式（或起促进作用的国家模式）的典范，则中国大学是国家控制的典范。在中央集权的教育管理体制下，政府既掌舵，又划桨，充当一个全能型政府，而不是有限政府，没有分权于市场、社会、地方和高校；既当教练员、运动员又当裁判员，既对大学指手画脚，自己充当办学主体，还自己评估大学。即使成立所谓的评估中心，也还是官方机构。

（三）中介组织权力比较

英国以中介组织调和大学与政府、社会的关系，中国大学与政府、社会之间没有缓冲组织。

英国的大学拨款委员会是英国高等教育史，也是世界高等教育史上的一个创举，它被称为政府与大学之间的“缓冲器”，作为一个压力集团对政府政策施加影响，代表了大学的部分利益。但后来它又作为政府管理的代理机构，接管了政府的部分管理任务。从20世纪初到20世纪70年代末，英国大学能够在大学日益受到社会关注、走向社会中心、消耗的资源越来越多的时候还能享有充分自治，而且形成了“政府付款却不点唱”的奇怪现象，大学拨款委员会的作用居功至伟。后来这种大学拨款委员会组织被英联邦国家普遍采用，如澳大利亚、印度等国。大学拨款委员会消亡后，英国成立了大学基金委员会，后又分别成立英格兰、苏格兰、威尔士高等教育基金委员会，这时的中介组织已经成为政府利益的服务者。

中国大学没有这种中介组织，大学与政府之间缺乏缓冲，没有中介组织进行沟通、协调，也没有中介组织监督大学的办学，为大学服务。

（四）政府权力手段比较

英国政府的权力手段具有多样性、间接性的特点，我国政府则与之相反。

英国政府权力手段的多样性体现在综合运用多种权力手段对大学行使管理权力。这些权力手段包括行政、立法、市场、拨款、评估、认证等。政府较少采用行政手段，立法是经常采用的手段之一，政府批准大学的特许状、章程，作为双方遵守的约定，如果大学要修改特许状、章程，必须得到政府的批准。为了规范大学特许状，1963年由枢密院发布模式特许状（Model Charter），准备用来作为

① ［美］马丁·特罗．英美高等教育政策比较［J］．张晓琴，译．国际高等教育研究，2000（4）．

所有院校的指南。《1988 年教育改革法》、1991 年 5 月政府发表的《高等教育新框架》并在第二年制定的《高等教育与继续教育法》是决定英国 80 年代以来教育发展的重要法律文献。另外，受政府委托的一些个人和组织发布的调查报告也对英国高等教育的发展产生了巨大影响，如 60 年代的罗宾斯报告、1996 年发表的迪亚林报告等。市场、拨款、评估和认证等都是英国政府采用的权力手段。如为了缓解政府的财政压力，增加大学与工商界的联系，政府引入市场手段，将大学推向市场，大学之间竞争政府经费、竞争海外留学生、工商企业合同等；以拨款手段引导大学扩大招生人数，以加快高等教育大众化进程；将教学经费和科研经费分开，以评估决定教学和科研经费的划拨。

我国政府对大学管理手段比较单一，基本是以行政命令手段为主，直接干预大学的办学、管理。

（五）大学学术权力和行政权力关系比较

英国大学管理中学术权力和行政权力互相制衡、协调运作，我国大学则是行政主导。

在英国大学内部，形成了一套有序的学术权力和行政权力分治、能够有效地发挥组织整体优势的制度。英国高等教育权力分配的传统模式是教授行会与院校董事及行政人员的适度影响的结合。虽然各校的内部管理组织非常复杂，尤其是牛桥大学，“学院和大学的组织管理极为复杂。即使在这方面能够进行描述，也无法得出什么认识，因为章程和条例实际发挥作用的方式，无法从这些章程和条例的字里行间去推导”①，老大学与新大学之间有较大差异。但一般说来，大学都有一个校务委员会和评议会，前者以非专业人员为主，包括外来人员，负责学校的行政事务、财务及资产管理等等。后者由学术人员组成，是学校的学术事务管理机构。两者既斗争又合作，如校务委员会可以确定学术人员的任命条例，并进行任命，但必须根据评议会的提议；评议会派出一定数量的代表参加校务委员会会议；两者联合提名校长候选人。除了这两个学校高层管理机构外，一般的大学还会设立各种次一级委员会、专业委员会和院务委员会，学术人员、行政人员通过参加各种委员会行使自己的权力。学术人员和行政人员都不只是对一个机构、一个部门负责，各委员会作出的决定也不只是在一个层次的委员会得到批准，必须通过多个委员会、几个层次的管理机构讨论。如注册主任、学校秘书长等不仅要对副校长负责，也要对校务委员会和评议会负责。副校长负责大学的日

---

① ［美］亚伯拉罕·弗莱克斯纳．现代大学论——美英德大学研究［M］．徐辉，陈晓菲，译．杭州：浙江教育出版社，2001：235.

常管理工作，但他一般是一位学者，副校长的工作必须对校务委员会和评议会负责，副校长必须在任命委员会提名后，由校务委员会和评议会共同任命，他的工作不必对校外任何机构负责。各种委员会的成员根据大学章程的规定定期换一定的比例更换。学校管理分为校、院、系三级，各级组织都有一定的自主权，不会造成权力集中于某一个层次。学术人员在各个层次发挥决策咨询和决策作用，但受到纵横交错的行政系列和委员会体制的制约。如一位教授在系里对系的事务拥有很大的权力，但不像在德国开设讲座那样可以决定与讲座有关的所有人、财、物，系的教授必须借助其他组织完成自己的任务。学院是自主的，学院有自己的院士，他尽可能承担本学院的教学和科研工作。但每个学院不能承担所有的教学和研究工作，要借助其他学院和大学的力量，有些教授同时也是大学的教授，而“大学由于拥有学院可以利用的教授、研究所和附属机构以及与学院无关的人员，它构成了学院的补充机构”。[①]

从英国大学目前的发展趋势来看，管理专业化模式比较流行，管理权力强化的程度可能是大学实行自我调节程度的一个指标。“自我调节和提高管理权力的结合，似乎既发生在院校层次具有薄弱的管理传统的国家（如多数西欧国家），又发生在院校层次具有相对较强的管理传统的国家（诸如英国和澳大利亚）。”[②]学术人员的权力，特别是教授的权力有所下降，他们看到学术人员较少参与决策和较少对政策进行磋商。基层单位的权力正在增强，财政的控制权越来越多地移交给基层单位，包括院和系。如前所述，由于有些委员会的职责不清、规模庞大、牵制过多，也造成议事效率低下，决策责任分散，决策执行不力等缺陷。

我国大学的内部管理权力几乎全部掌握在行政人员手中，校级领导必须对上级教育行政部门负责，更强化了行政权力的影响。学术人员可以参加一些委员会，但总的来说委员会的决策领域有限，决策权力不大，广大教授参与学校事务管理的比例很小。

如果将英国和中国都放在克拉克的三角形中进行比较，可以看出，两者虽然位于不同的位置，但向着相互接近的方向运动（见图 7-1）。

① ［美］亚伯拉罕·弗莱克斯纳．现代大学论——美英德大学研究［M］．徐辉，陈晓菲，译．杭州：浙江教育出版社，2001：235.

② ［荷兰］弗兰斯·F．范富格特．国际高等教育政策比较研究［M］．王承绪，译．杭州：浙江教育出版社，2001：417.

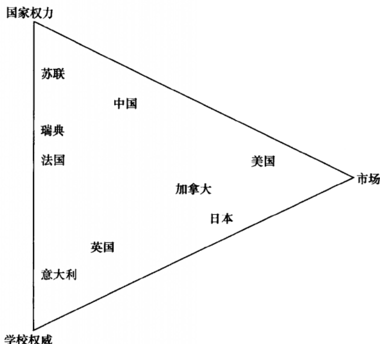


图 7-1　中国大学与英国大学在三角形中的位置对照

三、我国大学权力改善的建议

在思考中国大学权力建设这一宏伟课题时，我们不得不思考以下几个问题：我们重建中国大学权力的目的是什么？既然是要重建，则说明我们现行的权力系统存在不足，那么为什么在中国会出现这样一种权力格局呢？人们一般认为是大学自主权不够，但我们进一步思考，如果给中国大学以自主权，比如说像英国大学一样的自主权，那我们的大学是不是就一定能步入世界一流大学之列呢？如果光下放权力还不一定能达到重建中国大学权力的目的，那么我们到底应该怎样重建中国大学权力呢？

第一个问题的答案比较简单，应该是在中国加入 WTO、高等教育国际化、国家市场经济体制进一步完善的背景下，增强大学适应环境的能力，提高大学的竞争力，提高人才的培养质量，促进科学知识的生产，实现我国大学的跨越式发展，早日进入世界一流大学行列。

第二个问题的答案就比较复杂了，一时难有定论。但也与我国高等教育的传统、民族文化意识、国家意识形态、国家政治体制、经济体制形式、政府管理模式、知识分子责任感（有人说中国缺乏公共知识分子）等等密切相关，这些因素

大致是互相影响的。

对第三个问题的回答则要具体一些。客观地比较，我国大学也拥有其他国家大学所没有的一些权力，与法国、瑞典、意大利等一些集权型国家的大学相比，似乎我国的大学权力不一定不足。如法国，大学的管理组织权限由国家法律规定。所有的教职员都是国家公务员，大学对教职员的地位、报酬和使用年限没有影响；大学生学费也由国家的标准来控制；实行国家文凭制度，国家控制了课程，国家以教学大纲形式提供课程质量标准。大学的管理结构、课程、学位要求、任命教师的程序，所有这些事项的决策权都在中央一级，只给各学部和各大学留下了很少的自主权。在欧洲其他国家也存在大学这一层次权力弱化的现象。在德国，学部“负责向教育部部长推荐空缺讲座职位的候选人和教授备选资格获得者”。很明显，“下放权力”并不能达到我国建设世界一流大学的目标。

第四个问题正是本书要着力回答的。对这个问题又可以作如下思考：首先是要有权力，即权力从何而来？谁在权力的重构中起关键和主导作用？然后就要考虑权力给谁行使，即权力怎样分配？保证这个体系中的群体和个人拥有相应的权力。不同权力主体之间的权力如何制约？权力作用的机制是什么？本书试图围绕这些问题提出中国大学权力重构的对策与建议。

（一）政府治理模式的变革

建立中国大学理想权力模式的关键是政府。一是因为政府是公共物品的提供者，教育，尤其是高等教育是准公共物品，政府自然也是高等教育的提供者。二是因为政府在与大学的关系中往往处于强势地位，尤其是现在大学对政府的经费依赖越来越强的时候，政府可以轻易地控制大学，所以政府可以对学校自治和学术自由作出某些限制。三是因为政府是社会的管理者、良好秩序的维护者，如果愿意的话，政府可以将大学导入社会漩涡和市场竞争之中。四是由中国的政治体制决定的。我国实行的是中央集权的行政管理体制，长期以来，人们公认教育领域的改革不但落后于经济领域的改革，也落后于其他公共领域的变革。这其实是国家整个政治领域改革滞后的表现，反过来教育体制改革的真正实行将是衡量政治体制改革的一杆标尺。从国外政府与大学关系的良性互动经验来看，要维护大学的权力而又要发挥大学的功能和作用，并不是不要政府，“良好的政府不是一个奢侈品，而是必须的。没有一个有效的政府，经济和社会的可持续发展都是不可能的”。[①] 而是不断调适大学与政府的关系，调整政府的管理边界，实行政府治理模式的转型。

---

① 世界银行 1997 年世界发展报告．变革世界中的政府［M］．北京：中国财政经济出版社，1997.

现代政府应是治理的政府。治理不是统治，不是控制。英国学者威格里·斯托克对目前流行的治理概念作了一番梳理后，提出了如下五种观点：其一，治理意味着一系列来自政府，但又不限于政府的社会公共机构和行为者，它们对传统的政府权威提出挑战，认为政府并不是唯一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到公众的认可，就有可能成为各个层面的权力中心。其二，在现代社会，国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会，即各种私人部门和公民自愿性团体，后者正在承担着原先由国家承担的责任。这样，国家与社会之间、公共部门和私人部门之间的界限和责任便日益变得模糊不清。其三，治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。所谓权力依赖，是指致力于集体行动的组织必须依靠其他组织，各个组织必须交换资源。其四，治理意味着参与者最终形成一个自主的网络。这一自主的网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威，它与政府在特定的领域中进行合作，分担政府的行政责任。其五，治理意味着办好事情并不仅限于政府的努力，不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务管理中，还存在着其他的管理方法和技术，政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。[①] 与这种治理理论的要求相比，我国政府的差距还很大，在某些方面必须进行革命性的变革，实现政府治理模式的转型。

1. 从无限政府转变为有限政府

市场经济体制要求社会政府管理社会的模式从“大政府、小社会”转变为“小政府、大社会”，把政府包揽的事还给社会。作为公共物品的提供者，政府的基本功能在于规划社会发展方向，协调社会组织和社会行为，办理各类公共事物，保障公共权益。国内外的政府管理实践证明，全能型政府什么都想管，结果什么都管不好。“政府应干好分内的事。”具体到高等教育领域，政府应致力于为高等教育的健康发展营造一个良好的社会环境，包括法制环境、政治环境、经济环境、政策环境等。政府对高等教育和大学的管理限于：制定国家高等教育发展战略规划和目标，批准高等学校的设立，评估高等教育质量，监控审计大学经费的使用效益。政府对大学内部的事务不应涉及，如大学的机构设置、人员聘任、干部任命、专业设置、课程设置、学位授予、证书发放、国际交流等。政府对大学的管理有所为，有所不为，从无限政府转变为有限政府，明确其职权，从而也就明确了高校的自主权。当然，对不同层次、水平、科类的高校应该实施分类管理，政府的权力和高校的自主权也应有所区别。

---

① 威格里·斯托克．作为理论的治理：五个论点［J］．国际社会科学（中文版），1999（2），转引自龙献忠．论高等教育治理视野下的政府角色转变［J］．现代大学教育，2004（1）．

2. 从垄断型政府转变为市场式政府

垄断型政府将自己视为社会服务的唯一提供者、社会产品的唯一购买者，从而导致政府自身效率低下，社会机构缺乏活力和竞争力。市场式政府既指政府自身引入企业竞争、效率、成本、核算等市场元素，更重要的是将市场机制引入高等教育，目前要大力促进大学的市场化。在这两个方面英国政府都给我们提供了可资借鉴的经验。撒切尔政府面对经济危机，发起了“新公共管理”运动，政府管理注重运用商业管理技术、引入竞争机制和顾客导向，促使提供公共物品和服务的公共部门接受市场检验，各公共部门之间、公共部门与私人部门之间为公共物品和服务展开竞争，尤其是通过公开投标赢得竞争。英国政府对大学经费进行大幅度削减，将大学推向市场，政府营造了外部和内部两个市场。借鉴西方发达国家的经验，我国当前迫切需要增强市场权力。一是将政府视为大学产品的购买者之一，而不是唯一的购买者，迫使大学面向社会、工商企业、海外开放办学，改变大学现在封闭办学、基本依靠政府经费办学的状况，扩大大学与社会的联系，提高其竞争力，多渠道争取经费后也可以增强其办学自主权。二是改变按人头平均拨款的机制，引入按办学质量竞争拨款。以评估为手段，分别对大学的教学、科研、社会服务等进行评估，分别按教学质量、科研成果和水平、社会服务贡献大小进行拨款，激励大学提高办学质量。三是放开教师市场，创造条件让教师自由流动甚至给流动教师一定的奖励和资助，激励大学尊重教师权力，改善教师的工作条件，营造良好的教学科研氛围。四是放宽学生转校、转专业制度。学生转校、转专业后，国家的资助、所交的学费随之带入新的学校、新的专业（类似于美国、澳大利亚等国的教育券制度），这样学校才能真正做到以生为本、消费者第一，改善学校服务，进行老专业的调整和改造。教师才能积极主动进行教学改革，提高教学质量。大学进一步市场化并不是不要政府的干预，因为任何市场都会存在失灵的可能。但也不能完全依靠政府，政府失败是世界政府管理的普遍现象，而且市场失灵的影响是局部的，而政府失败的影响则是全部的。“一个政府同另一个政府的最大不同，在于市场取代政府或政府取代市场的程度。”①我国当前尤应推进市场取代政府的程度。

3. 从单一强权政府转变为多元分权政府

治理理论强调从多元的社会现实出发，使政府的权力从单一的政府手中转向不同的主体手中，实现权力的转移和重新分配，其流向不仅包括体制内流动，而且主要应从体制内流向体制外。“行政管理的生命线就是权力，权力的获得、保

① ［美］查尔斯·林德布罗姆．政治与市场：世界的政治——经济制度［M］．上海：上海三联书店、上海人民出版社，1994：1.

持、增长、削弱和丧失是实际工作者和研究者所不能忽视的，忽视了这点，其后果几乎可以肯定就是丧失现实性和导致失败。”① 目前我国基本上还是单一强权政府，这样必然走向垄断和僵化。多元分权政府意指政府权力的分散，改变目前这种集权的状况。

一是“三权分立”

所谓三权即举办权、办学权和管理权。举办权即指谁来投资举办高等教育的权力。管理权指国家对各级各类高等教育行为所实施的管理权力。办学权是指高等学校依法管理自身内部事务的权力。我国政府既是大学的举办者，又是大学的管理者，还行使大学的办学权。其实政府不是所有大学的举办者，私人、企业和团体、社会组织等都可能成为大学的举办者，政府对这一部分大学就没有举办者所拥有的权力。这一部分权力应归还给其举办者。政府是所有大学的管理者，包括社会力量所举办的大学，这时政府是作为国家公权的代表对大学行使管理的权力。对于公立大学来说，政府既有举办权又有管理权。但政府不能将这两种职权混合在一起行使，要明确举办者拥有的权力和政府作为管理者所拥有的权力，确定这两种权力的目标、内容、要素、范围和行使方式。这两种权力的边界和范围明确以后，则大学的办学权也就明确了，举办权、管理权以外的权力都应属于大学的自主权。所以，三权分立首先应做到办学权属于大学，管理权属于政府的教育行政管理部门，举办权应属于政府财政部门或委托的社会代理机构。对于私立大学来说，管理权的来源是国家的公权，但对于公立大学来说，显然是来源于政府的资源投入。“保护高等教育自治，防止政府过分束缚的一个堡垒是私立大学”②，说明政府的管理权对公立大学和私立大学是不一样的，也就是说，举办权与管理权有着密切的联系。对于公立大学来说，政府很容易将举办权和管理权集于一身，也很容易混淆行使这两种权力。从经济学的角度来看，举办者作为投资者，必然要对投资行为负责，希望从中获得收益和回报。政府的财政部门或委托机构关心的是公立大学的运营状况和资金的使用效益。从英国大学的情况来看，财政管理也不属于学术管理的范畴，历来由外来人员、行政人员进行管理。所以，扩大大学自主权并不意味着不能增强政府的权力，只是要厘清政府和大学之间的权力关系，使各自的权力归位。

二是向地方放权

处理中央政府和地方政府的权力关系是一个世界性的难题，中央和地方虽然有一致的目标，但也存在着不同的利益追求。我国是中央集权国家，长期以来管

① ［美］R. J. 斯蒂尔曼．公共行政学（上）［M］．北京：中国社会科学出版社，1988：211.

② ［美］约翰·布鲁贝克．高等教育哲学［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：35.

理权力集中于中央，地方的自主权比较小，这样导致全国各地大学千校一面，没有特色和个性，而且影响到地方办学的积极性和活力。大学等、靠、要中央政府的政策和资源，也使大学脱离地方、社会、经济发展的需要。这种过分集中的权力分配容易导致权力失衡和专制，影响到高等教育领域的民主管理，所以必须明确中央政府和地方政府的管理权限边界，中央政府应分权于地方政府，调动地方办学的积极性，鼓励地方政府因地制宜地管理当地的大学，推动各地大学的竞争和发展，营造公平竞争的环境。

三是向社会放权

经济领域的“市场化”会导致社会领域的“自治化”，大学与政府间的单一关系被政府、大学、社会三者关系所代替。随着市场经济体制的逐渐确立和完善、社会“自治”程度的增强，政府应该让社会运用自身的力量来处理社会事务。特别是应使我国大学逐步走出“象牙塔”，从社会的边缘走向社会的中心，甚至成为社会的轴心机构。社会的发展与大学自身的发展会产生多重需要，社会早已想“染指”大学，政府再也不能以社会代言人的角色包办其与大学的权力和关系，政府应借助民间力量、中介组织、新闻机构等参与对大学的管理，使自己从不必要的社会责任和社会矛盾中脱身，集中力量履行规划、标准、法制、信息服务、监控等职能。

四是向大学放权

我国高校对高等学校办学自主权的认识已经从乞求式地要求政府“下放”权力，“给学校一点自主权”，转变为强调办学自主权是高等学校作为学术组织的应有之义。经过二十余年的争取，随着经济体制的逐渐转型，按照“迈小步、紧迈步、不停步”的策略，毋庸讳言，大学已经拥有了一定的自主权。当前我国向大学放权需要明确的是：权力放给谁？学术权力应归还给学术人员，如果权力全部下放给行政人员，只会进一步扭曲大学的内部权力；权力不是乞讨来的，也不是来源于学术自由，我国并没有学术自由、学校自治的传统，只能来源于资本——大学的经济资本、文化资本和社会资本，所谓“有为才能有位”，权力必须建立在社会影响的基础之上。即使大学拥有了相当大的权力，但如果那种控制大学以行政权力和政治权力主导的思想意识不改变的话，大学就很容易屈服于权贵、上级、领导，服从于人治而不是法治、制度。综上所述，政府和大学权力分野必须恪守各自的权力边界。政府要做的是：将学术事务管理权全部还给学校，如果要对学术事务进行管理，应委托给学术中介结构；不要使用直接行政命令；建立大学权力的社会监控体系；地方政府不要截留中央政府下放给大学的权力。大学要做的是：争取拨款渠道多样化；增强其社会资本、经济资本和文化资本；保护大学的理想，而不是降低学术标准去适应社会或企业。

大学权力的构建是当代中国大学制度构建的一个重要组成部分，但政府角色的转变无疑显得更为紧迫一些。“国际竞争的核心不是资金和人才的竞争——资金和人才都是可以国际流动的；也不是技术的竞争，而是制度的竞争。从中国长远来看，应该学习的是制度改造。对于这一课题，更需要学习的是政府。”①

（二）健全法制

1. 确立学校法人制度

建立大学法人制度的目的在于保障大学独立办学的地位，使大学与政府和政党的关系建立在大学自主的基础上。大学有了法人地位，作为民事主体，有独立处置其财产的权利，才能够避免政府对大学的过度干涉。同时，大学承担民事责任，能够与社会其他组织开展民事活动，也促使大学面向社会争取资源，避免对政府的过度依赖。作为一个有公共法人性质的主体，大学还必须满足公共利益的需求，在国家宪法、教育法律允许的范围内开展活动，这又给政府的教育行政管理留下了一定的空间。所以大学拥有独立法人地位并不等于政府的不干涉，而只是将大学的权力、地位和责任以法律的形式规定下来。1993 年，《中国教育改革和发展纲要》提出：“在政府与学校的关系上，要按照政事分开的原则，通过立法，明确高等学校的权利和义务，使高等学校成为面向社会自主办学的法人实体。”《高等教育法》明确规定“高等学校自批准设立之日起取得法人资格，高等学校的校长为高等学校的法定代表人”。但是实际上大学的法人制度并未建立起来。到现在为止，国家教育主管部门尚未制定关于大学法人权利与义务及相关保障制度的文件，大学的运行基本上沿用以往的制度规范。

2. 改进教育立法技术

自 1980 年以来，我国已先后制定了六部教育法律、数十部教育行政法规和大量的地方性法规及教育行政规章，大学拥有的自主权包括招生、教育教学、科学研究、机构设置、教师管理、学生管理和经费使用等七项。“仅从上述条文来看，我国高等学校所享有的自主权还是比较充分的，并不比其他国家少。”② 那为什么高等学校并未得到应有的权力呢？有人认为与我国的教育立法方式与技术有密切关系。③ 第一，我国的《高等教育法》在规定高等学校自主权时，将大学、学院、高等专科学校放在一起作出规定，没有考虑到不同类型高等学校之间存在的差异，这

---

① 北大经济学家张维迎在《财富》论坛“世界 500 强”的讨论中的发言。转引自杨东平．大学精神［M］．上海：文汇出版社，2003，前言 6.

② 申素平．重视审视高等学校自主权［N］．中国教育报，2003－01－04.

③ 同上。

与法治国家严格区分不同类型高等学校的法律地位及相应自主权的立法方式有很大差异。第二，我国现有法律对高等学校自主权的规定过于笼统，缺乏具体的解释，可操作性较差。如《高等教育法》规定“高等学校依法自主设置和调整学科、专业”，但对于到底学校的学科专业设置权有多大、是否需要教育行政部门批准等并未作出明确规定。第三，我国教育法仅仅规定了高等学校的自主权，却没有限定政府的权力范围，而且在政府有权监督高等学校的领域也没有规定政府进行监督的方式，这使得政府与高等学校之间缺乏清晰的权利边界。

法律仅仅规定高等学校享有哪些权利也是不够的，它还应当明确高等学校行使该项权力的法定形式、对高等学校不当行使权力的制裁方式，以及高等学校自主权受到非法干预时的救济途径，这样才能既赋予高等学校应有的自主权，同时又对之进行合法的规范和有效的保障。

3. 制定大学章程

章程可以称为大学的“基本法”，是一所大学成为大学的必要条件，也是一所大学办学、运作的基本保证，政府、社会和学校自身都必须遵守，章程规定的属于大学的事务政府不得干涉。按照国际惯例，章程由政府部门审批，须经批准才能修改。西方许多国家都有特许状和章程，规定大学的使命、内部机构设置、不同主体的权力等，就像前面所述的阿斯顿大学的章程一样。我国《高等教育法》第二十七条也规定，如果申请设立高等学校应当向审批机关提交包括章程在内的一系列资料。第二十八条规定了章程应包括的内容：学校名称、校址；办学宗旨；办学规模；学科门类的设置；教育形式；内部管理体制；经费来源、财产和财务制度；举办者与学校之间的权利、义务；章程修改程序；其他必须由章程规定的事项。与英国大学的章程相比，我国对大学章程的规定有这样几个特点：

英国大学除了章程以外，一般还有特许状和条例，特许状对大学的目的、性质、章程的内容等作出总的规定，再由章程根据特许状的规定进一步细化，而我国只有章程，在某种程度上兼有英国特许状和章程的内容。

英国的特许状和章程中基本上是对学校内部事务及学校与周围社区等关系的规定，较少涉及与政府的权力和关系，因为这种权力关系是由国家的法律规定的，章程只是对大学自身办学的规定。

英国大学的章程主要是规定内部管理人员、体制、制度，即人员、机构的权力关系、组织程序，如校长的职责、权力，校长任命，各种委员会的权力和人员组成等，不涉及诸如学科门类设置、办学规模、与举办者的关系等内容。我国的高教法要求章程对这些问题作出规定，而在第二十九条规定章程的修订应该由教育行政部门批准，实际上已经使政府对大学学科门类设置、办学规模、内部管理体制等的干涉合法化，这也可以理解为《高等教育法》第十一条“高等学校应当

面向社会，依法自主办学”及其他条款中“依法”的注脚所在。

我国不能完全照搬外国的章程规定，根据我国的实际情况，我国的章程可以对政府与大学的权力、义务作出相应的规定，尤其是不同的学校其主管部门不一样，办学层次、学术水平、服务面向、声誉和知名度等都不一样，其与政府的关系也应有所区别；章程（条例）应详细规定学校的内部管理体制，包括应设立哪些机构、这些机构的组成人员、人员产生办法、机构的职责和权力；设立哪些高层和中层管理人员、职数、任职条件、任命程序，尤其是校长、副校长的任职条件、权力、任命程序、由谁任命等；对人事的管理详细作出规定；规定大学教师、学生、非学术人员等的权力。章程不必包括学科门类、办学规模等内容；章程的制定和修改都要按一定程序经政府批准；一旦经过批准，任何组织、个人都必须按照章程的规定行事。

《高等教育法》只是要求新设立的高等学校提交章程，近年许多大学合并、重组，并未制定章程，有的学校即使有章程，也只是一种形式，并未发挥应有的作用。另外，对已经设立的学校并没有要求其制定章程。政府、社会、大学都应认识到章程对各方的约束、保护作用，把章程作为各方共同遵守的基本文本。

（三）建立中介组织

政府下放权力之后，除了一部分权力和责任回归学校外，由谁来承担那些从政府中分离出来的责任呢？随着市场经济体制的不断完善，大学也不断分离出来一部分责任和权力，又由谁来承担呢？大学独立自主办学，不断走入市场和社会，由谁来协调大学与政府、市场和社会的关系呢？这些都离不开中介组织。所以如果我们要求扩大高校自主权，又没有对这些权力的分散、权力所附带的责任、权力转移的利益关系进行协调和安排，权力的转移就会带来混乱、危机。权力下放，一放就乱，一乱就收，这几乎成了中国公共管理的“定律”。原因是权力下放后，行使权力的责任并不明确，对下放权力的监督也处于空白。这就需要中介组织来发挥功能了。大学的中介组织介于大学和其他与其发生关系的主体之间，而不仅是政府和大学之间，它在大学和其他主体之间主要起着协调、沟通和缓冲的作用，避免政府和大学之间直接冲突，被克拉克称为“缓冲器”。从我国政府处于强势地位、需要扩大大学自主权的现状来看，中介组织首先应该作为对政府的压力集团而存在，影响政府的教育政策，与政府讨价还价，因此是学校的代表、学术人员的代表，由学术人员组成。英国的 UGC 在大部分时期都是这样一种角色。中介组织的第二种职能是可以承担政府部分的责任。这样的中介组织可以避免政府对大学在某些方面的直接干预，对大学起到保护作用，以免使政府和大学直接对抗。中介组织的第三种职能是为大学服务。现代大学是一种技术密集、资本密集、人员密集、知识密集的巨型复杂组织，需要中介组织提供资本运营、效益评估、质量评价、人力资源管理

等方面的服务。具体来说中介组织可分为以下几种：

行业性权益和自律组织。如仿照英国大学成立大学校长和副校长委员会，代表大学对政府的教育法律和政策施加影响；反映不同层次大学的委员会，如中央直属大学委员会、地方大学委员会、研究型大学协会、教学科研型大学协会等。尤其是地方大学在国家的大学体系中处于弱势地位，更要借助诸如此类的中介组织向中央政府、地方政府争取地方大学的权益；还可成立一些行业类、学科类大学中介组织，如师范大学协会等。

质量认证和评估机构。英、美、欧洲的认证制度已经发展多年，是指通过得到社会、学校和政府认可的中介组织，根据合适的标准对学校质量进行评估的一种制度，它的特点是自评与他评相结合、动态评估与静态评估相结合，学校自愿参加。认证机构具有很高的权威性和公信度，学校一旦通过认证，则在同行中树立了崇高的信誉，在招生、接受资助、政府拨款、学历承认、学分互换、异地办学、教育贸易服务等方面处于非常有利的地位。政府对认证机构加强监管，形成品牌，引导大学参加认证，自觉提高办学质量。另一方面也可以对大学实行间接的监管。目前世界上质量认证和评估主要存在着民间自愿组织的美国模式、官方集权的法国模式以及政府和民间相结合的英国模式。考虑到我国中央集权的特点，要扩大大学的权力，目前宜采取英国模式，成立一些半官方的中介机构，由政府向学校放权，再逐步向民间机构方向发展。虽然这种质量认证和评估机构会损害学校的一部分自主权，但从国家利益和社会利益、从高等教育的政治论哲学、从大学权力的健康发展来说，是必要的。

咨询服务类中介组织。这些组织主要调节大学与社会的关系，为大学提供相关的社会服务，如为大学提供法律服务的组织、为大学在全国甚至全世界物色学科带头人、校长及其他管理人员的组织、为大学专业设置等提供咨询调研的专业公司等。

（四）形成行政权力与学术权力制衡机制

在一所大学，尤其是一所规模越来越大、校区越来越多、学科门类越来越齐全、社会联系越来越广泛、国际交流越来越频繁的现代大学里，行政权力和学术权力都是需要的，缺一不可。从国外大学权力发展趋势来看，行政权力有不断增强之势，如在英国，教授的权力正越来越多地转移到行政人员身上，以学术权力著称的英国也越来越明显地感受到了学术权力的失落。从世界各国的高等教育权力模式来看，行政权力在中央、学校的表现各不相同，但无论是美国模式、大陆模式、日本模式还是英国模式，无一例外地是学校学术人员享有充分的权力。大陆模式中学校基本上没有什么行政权力，但教授的权力很大，直接与教育行政部门发生关系，如法国、德国等，虽然法国为中央集权制，但其教授的心灵是自由的。“无论是系主任还是院长都无权向其同事下命令或仅仅是指示。法国的教授并不受国家的约束。

在大多数方面他们都可以随心所欲，多干或少干一点，修改或不修改他们的课程，行政上的僵化同规章制度内的无政府主义般的自由。”[①] 而英国模式更值得我国借鉴，它是行政权力与学术权力相结合的典范。英国的大学长期以来在世界上被称为自治机构，而英国高等教育权力分配的传统模式是教授行会与院校董事及行政人员的适度影响的结合。学院自主自立，牛桥大学的学院还有自己的财产，独立运作，行会权威一直强大。但校务委员会和以副校长制为形式的行政权威也一直存在。在我国大学的内部权力中，权力矛盾的焦点仍然是行政权力与学术权力的矛盾，这种矛盾又直接外化为学术人员与行政人员的对立、行政组织与学术组织的冲突。我国的大学中行政权力完全处于支配地位，需要确立控制行政权力、扩大学术权力的管理体制，达到行政权力与学术权力的制衡。所以就学术权力与行政权力制衡提出的对策，也是改善我国大学内部权力的对策。

1. 横向实行学术事务和行政事务决策制约体制

大学必须实行民主管理，决策采用委员会制而不是一长制，学校的主要行政事务和学术事务由委员会进行决策。可以借鉴英国校务委员会和评议会相结合的二元决策体制，在中国大学成立类似的机构。这种体制的核心是要扩大教授的知情权、参与权和决策权，其基本定位是为学校内部重要的教育问题和学术事项的研究决策提供科学民主的教授参与式的组织体系和管理平台，形成有中国特色的教授治教模式，形成“三元一体”的权力分配体制。

基于党委会的政治体系，这个政治体系的主要职能是保证党的路线方针政策在学校的执行，起到政治保障和监督执行的作用。党委会的其他职能应该通过常委委员参与到其他组织来履行。

成立校务委员会，作为学校的最高决策机构，对学校的财务、资产、后勤和学术事务进行决策，也负责制定有关学术事务的标准。但在进行学术事务决策时，必须受到学术委员会的制约。校务委员会由校领导、各院系领导、中层干部、教职工代表、学生代表及校外代表组成。其常务委员会即为校长办公会，负责履行日常行政事务管理工作。校务委员会下设专门委员会，对各专门事务进行管理和决策。

成立类似于评议会的学术委员会，也可称为教授会，其成员包括校领导和教授代表，基本上由教授组成。各院系教授代表的名额根据其教授总量来决定。教授会是学校的最高学术管理机构，教学、科研、人事等的决策由评议会作出，报校务委员会最后批准，一般情况下校务委员会不得改变评议会的决定。评议会同

---

① ［加］约翰·范德格拉夫，等．学术权力——七国高等教育管理体制比较［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001：55.

样下设专门委员会对各项学术事务进行管理。各有关职能部门作为各专门委员会的办公室，作好日常信息收集和秘书工作，没有决策的权力。为了保证学术权力与行政权力互相制约和协调，校长作为评议会的主席，和其他若干位代表参加校务委员会会议。各委员会实行集体决策，委员会的决定是该事务的最后决定，而不像现在往往是由校领导审批。

2. 纵向扩大院系的权力，权力重心下移

我国大部分高校都实行了学院制，但权力分配还是集中于学校层次，学院层次基本上没有什么权力，这与大学“底部沉重”的特点极不相符。英国著名教育家阿什比认为：“在有关科学和学术的组织中，决策权普遍分散在整个组织里，而且如果要保持组织的统一，必须使这些决策相互协调，使每个成员只感受到最小的限制或压抑。”基层学科是大学知识密集的中心，以高深知识为材料，进行知识的生产和传授。“既然高深学问需要超出一般的、复杂的甚至是神秘的知识，那么，自然只有学者能够理解它的复杂性。因而，在知识问题上，应该让专家单独解决这一领域中的问题。他们应该是一个自治团体。这就是为什么学院和大学常常被称为学者王国的原因。”[①] 作为一个纯粹的学术组织，学术权力是学院学者工作的保障，所以自学校到学院，应该是一个行政权力逐渐减弱、学术权力逐渐增强的局面。学院成立教授会，所有教授都可以参加，并吸收一部分副教授、讲师代表参加，教授会负责对学院所有事项进行决策，必要时全院教师参与讨论、投票决定。教授会具体决策的事项有学科建设、专业发展规划、人事分配、人员引进、职称评定、教学计划制订、课程设置、经费使用等。党总支书记可以参加教授会，学院党务工作由党总支书记牵头的党总支负责。教授会的主任由院长担任，院长由全体教师民主投票选举产生，无须组织部门任命。

要调动学院的办学积极性，学校必须下放财权、人事权和几乎全部学术权力，扩大基层权力，实现权力重心的下移，这样可以增强学院的办学活力，增强办学积极性、主动性、创造性。当前许多大学动辄二三万学生，几十个学科专业，数千教职员工，学校层面已经很难面面俱到对各个学院、各个学科进行管理，应该下放权力由各学院自主管理。

这样在纵向上形成校、院、系的“三层一统”的权力分配体制，“实现由高度集中管理模式向集中与分散相结合的管理模式的转变，实现由行政管理为主导向行政管理与学术管理相结合的方式的转变。”[②]

---

① [美] 约翰·布鲁贝克. 高等教育哲学 [M]. 王承绪，等译. 杭州：浙江教育出版社，2001：31.

② 曹卫星，等. 提升高校学术权力，探索中国特色的教授治教模式 [J]. 中国高等教育，2004 (01).

中英文主要参考文献

中文著作部分

1. ［荷兰］弗兰斯·F. 范富格特．国际高等教育政策比较研究［M］．王承绪，译．杭州：浙江教育出版社，2001.

2. ［美］伯顿·克拉克．建立创业型大学，组织上转型的途径［M］．王承绪，译．北京：人民教育出版，2003.

3. ［美］B. Guy Peters. 政府未来的治理模式［M］．北京：中国人民大学出版社，2001.

4. ［美］R. J. 斯蒂尔曼．公共行政学（上）［M］．北京：中国社会科学出版社，1988.

5. ［美］艾尔文·古德纳．知识分子的未来和新阶级的兴起［M］．顾晓辉，等译．南京：江苏人民出版社，2002.

6. ［美］伯顿·克拉克．高等教育新论——多学科研究［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001.

7. ［美］伯顿·克拉克．高等教育系统——学术组织的跨国研究［M］．王承绪，等译．杭州：杭州大学出版社，1994.

8. ［美］伯顿·克拉克．探究的场所——现代大学的科研和研究生教育［M］．王承绪，译．杭州：浙江教育出版社，2001.

9. ［美］查尔斯·林德布罗姆．政治与市场：世界的政治——经济制度［M］．上海：三联书店，1994.

10. [美] 罗伯特·伯恩鲍姆．大学运行模式 [M]．别敦荣，主译．青岛：中国海洋大学出版社，2003.

11. [美] 亨利·A. 吉罗克斯．跨越边界：文化工作者与教育政治学[M]．刘惠珍，等译．上海：华东师范大学出版社，2002.

12. [美] 亚伯拉罕·弗莱克斯纳．现代大学论——美英德大学研究 [M]．徐辉，陈晓菲，译．杭州：浙江教育出版社，2001.

13. [美] 约翰·E. 丘伯，等．政治、市场和学校 [M]．蒋衡，等译．北京：教育科学出版社，2003.

14. [美] 约翰·R. 霍尔，等．文化：社会学的视野 [M]．周宪，等．北京：商务印书馆，2002.

15. [美] 约翰·布鲁贝克．高等教育哲学 [M]．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001.

16. [美] 约翰·肯尼思·加尔布雷思．权力的分析 [M]．陶远华，等译．石家庄：河北人民出版社，1988.

17. [英] S. 泰森，等．组织行为学精要 [M]．北京：中信出版社，2003.

18. [英] 杰夫·惠迪，等．教育中的放权与择校：学校、政府和市场 [M]．马忠虎，译．北京：教育科学出版社，2003.

19. [英] 迈克尔·夏托克．高等教育的结构和管理 [M]．王义端，译．上海：华东师范大学出版社，1987.

20. [英] 托尼·布什．当代西方教育管理模式 [M]．强海燕，主译．南京：南京师范大学出版社，1998.

21. 蔡元培全集第三卷 [M]．北京：中华书局，1984.

22. 瞿葆奎，金含芬．英国教育改革 [M]．北京：人民教育出版社，1993.

23. Andrew Kakabadse，Christopher Parker. 权力、政治与组织 [M]．蔡麟笔，译．台北：台湾巨流图书公司，1990.

24. 安心．高等教育质量保证体系研究 [M]．兰州：甘肃人民出版社，1999.

25. 奥尔德里奇．简明英国教育史 [M]．诸惠芳，等译．北京：人民教育出版社，1987.

26. 薛天祥．高等教育管理学 [M]．上海：华东师范大学出版社，1997.

27. 陈列．市场经济与高等教育——一个世界性的课题 [M]．北京：人民教育出版社，1996.

28. 陈文申．公共组织的人事决策——转型期中国大学人事改革的政策选择

[M]．郑州：河南人民出版社，2002.

29. 陈孝彬．外国教育管理史［M］．北京：人民教育出版社，1996.

30. 陈振明．公共管理学［M］．北京：中国人民大学出版社，1999.

31. 陈振明．政府再造——西方“新公共管理运动”述评［M］．北京：中国人民大学出版社，2003.

32. 丹尼斯·朗．权力论［M］．陆震纶，郑明哲，译．北京：中国社会科学出版社，2001.

33. 范文曜，等．国际视角下的高等教育质量评估与财政拨款［M］．北京：教育科学出版社，2004.

34. 韩延明．大学理念论纲［M］．北京：人民教育出版社，2003.

35. 黄福涛．外国高等教育史［M］．上海：上海教育出版社，2003.

36. 金东日．现代组织理论与管理［M］．天津：天津大学出版社，2003.

37. 康晓光．权力的转移——转型时期中国权力割据的变迁［M］．杭州：浙江人民出版社，1999.

38. 劳凯声．变革社会中的教育权与受教育权：教育法学基本问题研究［M］．北京：教育科学出版社，2003.

39. 李友梅．组织社会学及其决策分析［M］．上海：上海大学出版社，2000.

40. 梁丽娟．剑桥大学［M］．长沙：湖南教育出版社，1990.

41. 陆德山．认识权力［M］．北京：中国经济出版社，1999.

42. 罗伯特·G. 欧文斯．教育组织行为学［M］．第7版．上海：华东师范大学出版社，2001.

43. ［英］罗素．权力论［M］．北京：商务印书馆，1991.

44. 孟繁华．教育管理决策新论——教育组织决策机制的系统分析［M］．北京：教育科学出版社，2002.

45. 闵维方．高等教育运行机制研究［M］．北京：人民教育出版社，2002.

46. 潘懋元．多学科观点的高等教育研究［M］．上海：上海教育出版社，2001.

47. 钱乘旦，许洁明．英国通史［M］．上海：上海社会科学院出版社，2002.

48. 钱理群，等．中国大学的问题与改革［M］．天津：天津人民出版社，2003.

49. 秦喜清．让-弗·利奥塔：独树一帜的后现代理论家［M］．北京：文化艺术出版社，2002.

50. 裘克安．牛津大学［M］．长沙：湖南教育出版社，1986.
51. 芮明杰．管理学：现代的观点［M］．上海：上海人民出版社，1999.
52. 世界银行、联合国教科文组织高等教育与社会特别工作组．发展中国家的高等教育：危机与出路［M］．北京：教育科学出版社，2001.
53. 世界银行1997年世界发展报告．变革世界中的政府［M］．北京：中国财政经济出版社，1997.
54. 唐士其．西方政治思想史［M］．北京：北京大学出版社，2002.
55. 王承绪．世界教育大系——英国教育［M］．长春：吉林教育出版社，2002.
56. 王承绪．伦敦大学［M］．长沙：湖南教育出版社，1995.
57. 王家通．高等教育制度比较研究［M］．台北：复文图书出版社，1981.
58. 王一兵．八十年代发达国家教育改革的动向和趋势述评［M］．北京：人民教育出版社，1994.
59. 王一兵．高等教育大众化、国际化、网络化和法人化——国际比较视角［M］．昆明：云南大学出版社，2002.
60. 吴文侃，杨汉清．比较教育学［M］．北京：人民教育出版社，1999.
61. 吴志功．现代大学组织结构设计［M］．北京：北京师范大学出版社，1998.
62. 谢志强．组织运行的权力分析［M］．中国言实出版社，2000.
63. 徐辉，郑继伟．英国教育史［M］．长春：吉林人民出版社，1993.
64. 徐辉，郑继伟．英国教育史［M］．长春：吉林人民出版社，1993.
65. 徐辉．高等教育［M］．长春：吉林教育出版社，2002.
66. 徐小洲，等．高等教育论——跨学科的观点［M］．北京：人民教育出版社，2003.
67. 许明．英国高等教育发展研究［M］．沈阳：辽宁教育出版社，1998.
68. 许仟．欧洲大学的教育理念［M］．台北：台湾南华管理学院，1999.
69. 雅克·勒戈夫．中世纪的知识分子［M］．北京：商务印书馆，1996.
70. 杨东平．重温大学精神［M］．载大学精神前言．辽海出版社，2000.
71. 杨东平．大学之道［M］．上海：文汇出版社，2003.
72. 于显洋．组织社会学［M］．北京：中国人民大学出版社，2001.
73. ［加］约翰·范德格拉夫，等．学术权力——七国高等教育管理体制比较［M］．王承绪，等译．杭州：浙江教育出版社，2001.
74. 张宝泉．美、苏、英、德、法高等学校管理比较［M］．上海：东北师范大学出版社，1998.

75. 张维迎．大学的逻辑［M］．北京：北京大学出版社，2004.

76. 张新平．教育组织范式论［M］．南京：江苏教育出版社，2001.

77. 张应强．文化视野中的高等教育［M］．南京：南京师范大学出版社，1999.

78. 张宗俊．现代大学制度［M］．北京：中国社会科学出版社，2004.

79. 赵大宇．权利与责任——政府与大学关系之研究［M］．哈尔滨：黑龙江人民出版社，2003.

80. 郑登云．中国高等教育史（上册）［M］．上海：华东师范大学出版社，1994.

81. 郑富之，范文曜．高等教育发展政策国别报告［M］．北京：教育科学出版社，2002.

82. 中央教育科学研究所比较教育研究室编译．简明国际教育百科全书——教育管理［M］．北京：教育科学出版社，1992.

83. 周光礼．学术自由与社会干预［M］．武汉：华中科技大学出版社，2003.

84. 朱国华．权力的文化逻辑［M］．上海：上海三联书店，2004.

中文论文部分

1. ［日本］KeithJ. Morgan. 英、澳高等教育大众化发展历程比较．吕向虹，译［J］．外国高等教育资料，1998 (2)，(3).

2. ［美］马丁·特罗．英美高等教育政策比较［J］．张晓琴，译．国际高等教育研究，2000 (4).

3. ［英］G. L. 威廉斯．英国高等教育财力资源形式的变化［J］．华东师范大学学报（教育科学版），1990 (2).

4. 毕家驹．进入 21 世纪的英国学术资格框架［J］．中国高等教育评估，2002 (2).

5. 薛天祥，侯定凯．高等教育发展历程中的大学校长权力［J］．高等教育研究，1996 (3).

6. 别敦荣，等．“象牙之塔”与“无形之手”大学市场化矛盾解析［J］．江苏高教，2001 (5).

7. 博士论坛．落实和扩大高等学校的办学自主权［J］．高等教育研究，1999 (5).

8. 蔡骐．英国宗教改革原因探析［J］．1996 (5).

9. 蔡骐．论宗教改革时期英国文化教育的发展［J］．湖南师范大学学报.

10. 曹卫星，等．提升高校学术权力．探索中国特色的教授治教模式［J］．中国高等教育，2004（01).

11. 陈伟．西方高等教育的政策变革与经费模式的结构性调整［J］．高等教育研究，2002（5).

12. 程德俊，蒋春燕，陶向南．知识的分布与组织的集权和分权［J］．外国经济与管理，2001（03).

13. 程晋宽．欧美高校学生事务管理评介［J］．高等教育研究，1996（5).

14. 褚宏启．历史上英国教育现代华和气渐进式特征［J］．比较教育研究，2000（3).

15. 邓岚，吴琼秀．英国综合性大学的学院制模式分析［J］．湖北大学学报（哲社版），1996（5).

16. 董云川．现代大学制度中的政府、社会、学校［J］．高等教育研究，2002（9).

17. 高桂娟．英国高等教育管理改革的动向及启示［J］．煤炭高等教育，2002（1).

18. 郭海．组织内的权力分化和运用：以大学预算决策为背景［J］.2004（02).

19. 韩映雄．政府与大学关系的历史考察及启示［J］．现代大学教育，2004（3).

20. 和震．西方大学自治理念的演进［J］．学术研究，2003（10).

21. 胡建华.19世纪以来英国大学制度改革的基本特征及其分析［J］．现代大学教育，2004（2).

22. 胡建华．必要的张力：构建现代大学与政府关系的基本原则［J］．高等教育研究，2004（1).

23. 黄芳，蒋莱．现代大学制度研究综述［J］．复旦教育，2002（4).

24. 黄亲国．西方高等教育分层现象及启示［J］．理工高教研究，2003（1).

25. 李江源．高等教育制度创新不足略论［J］．高等教育研究，2001（4).

26. 李宁．西方大学学生参与学校管理探析［J］．北京科技大学学报（社会科学版），2002（2).

27. 李泽彧．关于我国高等学校办学自主权的探讨——历史与特征［J］．人大复印资料（高等教育），2001（7).

28. 李志杰，等．大学地位与大学权力的关系［J］．人大复印资料（高等教

育），2004（4）.

29. 刘晖．从〈罗宾斯报告〉到〈迪尔英报告〉——英国高等教育的发展路径、战略及其启示［J］．比较教育研究，2001（2）.

30. 刘喜华．英国高等教育拨款模式述评［J］．北京邮电大学学报（社会科学版），1999（1）.

31. 刘忠学．剑桥大学组织结构与行为研究［D］．硕士学位论文，2002.

32. 刘忠学．英国高等教育质量保证体系的发展及现状分析［J］．比较教育研究，2002（2）.

33. 龙献忠．论高等教育治理视野下的政府角色转变［J］．现代大学教育，2004（1）.

34. 马丁·特罗．美国人看撒切尔政府和梅杰时代的英国教育［J］．国际高等教育研究，2000（2）.

35. 马忠虎．"第三条道路"对当前英国教育改革的影响［J］．比较教育研究，2001（1）.

36. 马忠虎．撒切尔主义对当代英国教育改革的影响［J］，2001（10）.

37. 申素平．公立高等学校与政府的分权理论［J］．比较教育研究，2003（8）.

38. 申素平．论公立高等学校的公法人化趋势［J］．清华大学教育研究，2002（3）.

39. 申素平．重视审视高等学校自主权［N］．中国教育报，2003—1—4.

40. 石伟平．西方新自由主义和新保守主义对英国当前教育改革的影响［J］．教育研究，1996（7）.

41. 眭依凡．教授"治校"：大学校长民主管理学校的理念与意义［J］．比较教育研究（高等教育专刊），2002（02）.

42. 汪利兵．当代英国教育的市场化改革研究［J］．比较教育研究，2001（6）.

43. 王承绪．英国高等教育改革的新阶段［J］．外国教育动态，1991（3）.

44. 王建华．从自治到合作—联合国教科文组织关于大学理念的新观点［J］．外国教育研究，2004（2）.

45. 王乾坤．大学组织特征及管理模式探析［J］．武汉理工大学学报，2001（8）.

46. 王修娥，等．高等学校办学自主权问题研究综述［J］．江苏高教，2001（2）.

47. 吴慧平．高校管理过程中学生参与角色的变迁［J］．大学教育科学，

2003 (2).

48. 吴结．简论英国政府与大学的关系［J］．有色金属高教研究，2001 (2).

49. 吴玫．英国高等教育学术性和职业性价值观的历史变迁及启示［J］．国际高等教育研究，2001 (3).

50. 肖晓春．知识与权力匹配——浅论大学内部权力结构的调整［J］.2003 (4).

51. 熊庆年．大学法人化趋势与我们的对策［J］．江苏高教，2002 (4).

52. 徐占忱．组织中的权力关系辨析［J］．学术交流，2003 (8).

53. 徐小洲、张剑．我国大学权力分配中的问题与改革策略［J］．高等教育研究，2004 (3).

54. 许杰．论政府对大学进行宏观调控的新向度［J］．人在复印资料（高等教育），2004 (3).

55. 袁琦，袁新娣．高校内部管理权力关系的分析及调整［J］．辽宁教育研究，2003 (6).

56. 赵晓锋．福柯的"权力理论分析"［J］．理论学习，2003 (10).

57. 朱国华．习性与资本：略论布迪厄的主要概念工具（上）［J］．东南大学学报（哲学社会科学版），2004 (1).

58. 朱景坤，等．世界一流大学内部管理科学化与民主化比较研究［J］．辽宁教育研究，2002 (11).

59. 朱镜人．英国高等教育的数量发展和质量监控［J］．安徽教育学院学报，2002 (5).

英文著作、论文部分

1. Altbach Philip. Contemporary Higher Education: International Issues for the Twenty－First Century [M]. Garland Publishing, Inc, 1997.

2. Amaral Alberto, Glena Jones and Berit Karseth. Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance [J]. Kluwer Academic Publishers, 2002.

3. Bargh Catherine, Peter Scott and David Smith. Governing Universities——changing the culture [M]. The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1996.

4. Becher Tony and Trowler Paul R. Academic Tribles and Territories [M].

The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1989.

5. Becher Tony. British Higher Education [M]. London、Allen&Unwin, 1987.

6. Berdahl, Robert. Academic Freedom: Autonomy and Accountability in British Universities [J] . Studies in Higher Education, Vol. 15 Issue 2, 1990.

7. Bolton Allan. Managing the Academic Unit. Open University Press, 2000.

8. Bone Alison and Tom Bourner. Developing University Managers [J] . Higher Education Quarterly 0951 - 5224 Volume 52, No. 3, July 1998.

9. Brook Anne C. Is complete autonomy necessarily desirable [J] . Higher Education Policy, Vol. 9, No. 3.

10. Carswell John. Government and the Universities in Britain——Programme and Performance 1960—1980 [M] . Cambridge University Press, 1985.

11. Clark Burton R. Academic Power in Italy [M] . The University of Chicago Press.

12. Clark Burton R. Creating Entrepreneurial University: Organizational Pathways of Transformation [M] . Guildford: IAU & Elsevier Science LTD, 1998.

13. Dearlive John. The deadly dull issue of university "administration" good governance, managerialism and organizing academic work [J] . Higher Education Policy, 11. 1998.

14. Dearlove John. A Continuing Role For Academics: The Governance of UK Universities in the Post — Dearing Era [J] . Higher Education Quarterly, 0951 - 5224 Volume 56, No. 3, July 2002.

15. Deem Rosemary. Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: Is the local dimension still important [J] Comparative Education Volume 37 No. 12001.

16. Drennann Lynn T and Matthias Beck. Teaching quality performance indicators—key influences on the UK universities' scores. Quality Assurance in Education. Bradford: 2001, (2).

17. Fiske Edward B. Decentralization of Education: Politics and oncensus [M] . Washington. D. C: The World Bank, 1996 (11).

18. Hare Paul and Lucinda Hare. The evolving role of head of department in UK universities [J] . Perspectives, VOLUME 6, NUMBER 2, 2002.

19. Hellawell David and Nick Hancock. A Case Study of the Changing Role of

the Academic Middle Manager in Higher Education: Between Hierarchical Control and Collegiality [R]. Research Papers in Education, 2001, 16 (2).

20. Henkel Mary and Little Brenda. Changing relationships between higher education and the state [M] . Jessica Kingsley Publishers, 1999.

21. Henkel Mary. Academic Identity in Transformation The Case of the United Kingdom [J] . Higher Education Management and Policy, 2002Vol. 14, No. 3.

22. Higher Education Policy Studies Occasional Paper [R]. No. 2 David Palfreyman (May, 2002).

23. Higher Education: Appendix four, to the Report of Committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins 1961—1963 [R]. HER MAJESTY' S STATIONERY OFFICE, October 1963.

24. Dearlove J. Fundamental changes in institutional governance structures: the United Kingdom [J] . Higher Education Policy, 11. 1998.

25. Jenkins, A. Accountable to None: The Tory Nationalisation of Britain [M] . London: Penguin, 1996.

26. Kogan Maurice and Stephen Hanney. Reforming higher education [M] . London: Philadelphia Jessica Kingsley Publishers, 2000.

27. Kogan Maurice, Marianne Bauer, Ivar Bleiklie and Mary Henkel. Transforming higher education: A comparative study [M] . London: Philadelphia: J. Kingsley Publishers, 2000.

28. Lane Jan—Erik. Power in the University [J] . European Journal of Education, Vol, No. 4, 1979.

29. Lawrence Ian. Power and Politics at The Department of Education and Science [M] . Cassell, 1992.

30. Miller Henry D. R. The Management of Change in Universities [M] . The Society for Research into Higher Education &Open University Press, 1995.

31. Moodie Graeme C. and Rowland Eustace. Power and Authority in British University [M] . McGill—Queen' s University Press, 1974.

32. Guy Neave and Frans A. van Vught. Prometheus bound: the changing relationship between government and higher education in western Europe [M] . Oxford: Pergamon Press, 1991.

33. Neave Guy. Accountability and Control [J] . European journal of Education, Vol. 15 No. 1, 1980.

34. Neave Guy. The Changing Boundary between the State and Higher Education [J] . European Journal of Education, Vol 17, No. 1982.

35. Neave Guy. The Evaluative State reconsidered [J] . European Journal of Education, Sep98, Vol. 33 Issue 3.

36. Neave Guy. On the Cultivation of Quality、Efficiency and Enterprise: An overview of recent trends in higher education in West Europe, 1986—1988 [J] . European Journal of education, Vol 23, Nos 1/2, 1988.

37. Page Colin Flood and Yates Mary. Power and authority in higher education [M] . Society for Research into Higher Education Ltd, 1976.

38. Peter Scott. The Crisis of the University [M] . Croom Helm Ltd, 1984.

39. Pritchard Rosalind M. O. Academic Freedom and Autonomy in the United Kingdom and Germany [M] . Kluwer Academic Publishers, Printed in the Netherlands, 1998.

40. Pritchard, Rosalind M. O. Government Power in British Higher Education [J] . Studies in Higher Education, v19 1994.

41. Rowland Eustace: British Higher Education and State [J] . European Journal of education, Vol 17, No3, 1982.

42. Shattock Michael. Dearing on Governance — The Wrong Prescription [J] . Higher Education Quarterly, 0951 - 5224 Volume 52, No. 1, January 1998.

43. Shattock Michael. Governance and management in universities: The way we live now [J] . J. EDUCATION POLICY, 1999, VOL. 14, NO. 3.

44. Shattock Michael. Re—Balancing Modern Concepts of University Governance [J] . Higher Education Quarterly, 0951 - 5224 Volume 56, No. 3, July 2002.

45. Shattock Michael. The UGC and the Management of British University [M] . The Society for Research into Higher Education &Open University Press, 1994.

46. Simkins Tim. Education reform and managerialism: Comparing the experience of schools and colleges [J] . Education Policy, 2000, VOL. 15, NO. 3, 317±332.

47. Tapper Ted and Salter Brian. Who will speak for the universities The Committee of Vice—Chancellors and Principals in the age of mass higher education [J]. Higher Education Quarterly, 0951 - 5224 Volume 51, No. 2,

April 1997.

48. Tapper, E. R, Salter, B. G. The changing idea of university autonomy [J] . Studies in Higher Education, Mar95, Vol. 20 Issue 1.

49. Taylor John. Sticks and Carrots: The Effectiveness of Government Policy on Higher Education in England Since1979 [J] . Higher Education Management and Policy, Volume 15, No. 1, @OECD 2003.

50. Teaching quality enhancement committee (TQEC) . Final report of the TQEC on the Future Needs and Support for Quality Enhancement of Learning and Teaching in Higher Education [R] . January 2003.

51. Ted Tapper and Brian Salter. The politics of Governance in Higher Education: The Case of the Research Assessment Exercise [J] . Oxford Centre for Higher Education PolicyNO. 6, 2002. 5, www. new. oxford. ac. uk/oxcheps.

52. The future of higher education. Presented to Parliament by the Secretary of State for Education and Skills [R] . by Command of Her Majesty January 2003.

53. The ruin of Britain's universities [N]. Economist, 11/16/2002, Vol. 365 Issue 8299, 3 graphs, 1c.

54. Theisens Henno. Higher education in The United Kingdom: Country repor [R] . CHEPS—higher education monitor, may 2003.

55. Thomas Liz. Power, assumptions and prescriptions: A critique of widening participation policy—making [J] . Higher Education Policy 14, 2001.

56. Thomas, Harold. Power in the Resource Allocation Process: The impact of 'rational' systems [J] . Journal of Higher Education Policy & Management, Nov2000, Vol. 22 Issues 2.

57. Turner, John D. Universities, Government Policy and the Study of Education in Britain [J] . Journal of Education for Teaching, 1990, Vol. 16 Issue 1.

58. Underwood Simeon. Assessing the Quality of Quality Assessment: The Inspection of Teaching and Learning and in British Universities [J] . Journal of Education for Teaching, 0260—7476, April 1, 2000, Vol. 26, Issue 1.

59. van Vught Frans A. Government Strategies and Innovation in Higher Education [M] . Jessica Kingsley Publishers Ltd, 1989.

60. Walford Geoffrey. Restructuring Universities: Politics and power in the management of change [M] . Croom Helm Ltd, 1987.

61. Warner David and David Palfreyman. Higher Education Management:

The Key Elements [M] . The Society for Research into Higher Education &Open University Press, 1996.

62. Willmott Hugh. Commercialising Higher Education in the UK: the state, industry and peer review [J] . Studies in Higher Education, Volume 28, No. 2, 2003.

后 记

本书是在我博士论文的基础上修改而成的。

2002年春季，我从华南师范大学考入浙江大学教育学院攻读博士学位，师从我国教育学界泰斗王承绪先生。选取有关权力方面的论题作为博士论文的念头，最早是在学习王先生第一学期开设的“比较高等教育”课程时萌发的。这门课程主要是以伯顿·克拉克的《高等教育系统——学术组织的跨国研究》作为教材。克拉克作为一位从社会学转行到高等教育研究的国际著名学者，其主要的研究兴趣在于组织理论，克拉克在书中从组织的角度对高等教育系统进行了全面描述，我最关注的是“信念”和“权力”两章。我理解“信念”属于组织文化的范畴，而组织文化是当今管理学界研究的一大热点，但我早在1996年已将“学校组织文化与学校效能的相关探讨”作为硕士学位论文选题，故无意再继续从事该方面的研究。“权力”一章在我看来非常有新意，在我以前所阅读过的管理学书籍中，基本上没有看到过将“权力”作为教育管理学研究专题内容的，管理学著作大多是对企业组织管理理论流派的介绍，对管理职能、管理过程的讨论，对具体管理工作如人事、教学、后勤、设施等的描述，有的组织行为学会涉及权力的问题，但往往是一笔带过，大部分著作并无专章论述。鉴于一般的教育管理学、教育组织行为学对权力问题研究甚少，高等教育管理在这方面的研究就更加薄弱，所以我在学习时对这章内容反复研读。当时发现克拉克研究的一点不足是：虽然他对高等教育的权力进行了比较系统的论述，但忽视了大学市场的一股重要力量——学生，并没有提到学生的权力，没有对学生权力进行分析，所以我选取了“西方发达国家高校学生权力探讨”作为课程论文题目，全文达一万字，后在《中国高教研究》发表。至今仍很少见到有关这方面的论文发表。自那以后，就

比较注意有关权力方面的文章、书籍的阅读及有关资料的收集，认为从权力的角度对高等教育管理进行研究是一个有价值、有新意的领域。

英国的大学权力与欧洲大陆和美国的大学有着不同的特点，在漫长的大学发展史中，大学作为自治机构而受到国际同行的羡慕，但进入20世纪以来英国大学权力逐渐呈现新的特点，英国大学的内部权力、外部权力都发生了很大变化，大学的各种权力关系，如大学与政府、大学与市场、大学内部管理机构的权力分配、大学院系层次的权力运作等方面都值得进行研究，这种研究对我国当前高等教育宏观管理体制改革、高等学校内部管理体制改革、如何落实高校的办学自主权等现实问题都有启发，故锁定现在这个题目。

我历经三年半，于2005年秋季毕业，获得教育学博士学位。现在回想起来，博士学习是一段艰难的日子，但也是我人生中非常重要的一段经历。它大大提升了我的学术素养，使我真正走入了比较高等教育、高等教育管理学的学术之门，使我对高等教育学科有了真正的认识和了解，对我的学术道路产生了至关重要的影响。感谢我的导师王承绪先生。我入学时，先生已是90高龄，但坚持给我们上课，完整地开设了两门课程，一门是比较高等教育，另一门是高等教育的多学科研究。先生听力不是太好，但非常乐意与年轻人交流，还记得在先生家里，我们几位博士生坐在靠背椅上，先生坐在一方凳上，手撑双膝、穿着短装与我们高谈阔论的情景。先生虽然高龄，但每天读报、看专业杂志、英文著作。先生的谆谆教诲终生难忘，先生的渊博学识、严谨治学、好学不止、谦逊为人、豁达智慧永远令人仰慕！在论文写作期间，先生多方予以指导，尤其令人感动的是，先生以90多岁高龄，在病床上逐字逐句批改我20余万字的论文初稿，大到段落的修改，小到错别字、英文单词的订正。博士论文做了三次大的修改，每次先生都逐字逐句地推敲，稿子上布满的铅笔字是先生心血的见证！听说我的博士论文要出版，先生非常高兴，破例为本书的出版作序。

感谢答辩前后对我的博士论文提出宝贵意见的著名教育专家，他们是褚宏启教授、薛天祥教授、张应强教授、卢晓中教授、贺国庆教授、王沛民教授、徐辉教授、方展画教授、徐小洲教授、林正范教授、郑继伟教授、汪利兵教授。

华南师范大学教科院葛新斌博士、温忠辫博士从香港中文大学复印的英文资料为我的论文写作提供了极大帮助；康永久博士、连进军博士、李阳琇博士、刘耀明硕士为我收集资料；博士生宋春燕在英文资料处理方面做了大量工作，在此一并致谢。

感谢董标、朱宗顺、吴民祥、连进军、杨春梅、温正胞、郝森林、陈伟、王向华、陈立、蒋一之、顾建新、李承先、李振玉、潘发勤、沙红、吴向明、周瓦、颜丙峰、顾晔、曹汉斌等，他们是我在浙江大学学习期间的同窗好友，给予

我很多帮助和启迪。

还要感谢华南师范大学校长、博士生导师刘鸣教授。刘校长对高等教育学和高等教育管理有浓厚的兴趣，更有自己的独到见解，给我的专业学习以莫大的帮助。鉴于我既从事高等教育学的研究和教学，又具体从事高等教育管理工作的情况，刘校长鼓励我在高等教育理论和实践相结合方面发挥自己的优势。在我博士学习期间，刘校长和学校教务处为我创造了良好的条件。我博士毕业后，刘校长又大力支持我出国访学，得以实地研究英国高等教育，扩大了本人的学术视野。

我博士毕业后不久，即加入了高等教育学科团队，良好的团队氛围和丰富的学科活动，使我义无反顾地投身于学术，同时又将理论与实践相结合。自己的学术与职业能有机结合，实为一大幸事。感谢学科团队卢晓中教授、李盛兵教授、周丽华教授、陈伟副教授、刘志文副教授。

还要感谢我的家人。我的父亲、母亲从我小孩出生起一直为我们照顾小孩、打理家务，在我到浙江大学学习和博士论文写作期间，父母亲给了我莫大的鼓励和关怀。妻子常春丽女士聪明能干，将家管理得井井有条，几年来我从未干过丁点家务，只是做自己的“私事”，妻子虽偶有意见，但始终默默地支持我。我还要对我聪明、善良、细腻、好学、上进的儿子说声“对不起”，爸爸忙于博士学习和论文写作，对你照顾太少！

反观全书，与本人的初衷有一定的差距，如权力的基本理论部分稍嫌薄弱，解释力强的权力分析框架也没有很好地构建，影响英国大学权力的背景、理论思潮、历史缘由挖掘不够深入……凡此种种，还有待进一步研究。在本书出版前，博士论文的部分相关成果已经在《教育研究》、《比较教育研究》等杂志发表，人大复印资料转载。即使如此，心理仍然忐忑不安。如果在论文答辩时只是担心几位专家能不能通过，那么现在公开出版成书，真是诚惶诚恐了，也不知道自己的研究成果是否能得到认可，一些事实和材料有无谬误，观点和提法恰不恰当，请大家不吝赐教。

郑文谨识

2011 年春季